

EL NUEVO SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL MEXICANO EN 2015

Miguel González Madrid
Alberto Escamilla Cadena
Coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología

El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015

*Miguel González Madrid
Alberto Escamilla Cadena
Coordinadores*



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Salvador Vega y León
Rector General

M. en C. Q. Norberto Manjarrez Álvarez
Secretario General

UNIDAD IZTAPALAPA

Dr. José Octavio Nateras Domínguez
Rector de Unidad

Dr. Miguel Ángel Gómez Fonseca
Secretario de Unidad

Dra. Juana Juárez Romero
Directora de la División de Ciencias
Sociales y Humanidades

Dr. Enrique Cuna Pérez
Jefe del Departamento de Sociología

Dra. Milagros Huerta Coria
Coordinadora de Extensión Universitaria

Lic. Adrián Felipe Valencia Llamas
Jefe de la Sección de Producción Editorial

Mtra. Erika Granados Aguilar
Asistente Editorial del Departamento de Sociología

Cuidado de la edición:
Miguel González Madrid y Erika Granados Aguilar

Diseño de portada:
Ricardo Rivera Cortés

Este libro ha sido dictaminado positivamente por pares académicos ciegos y externos a través del Comité Editorial del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Fecha de recepción de la obra: 20 de febrero de 2015

Fecha de aceptación: 7 de abril de 2015

El nuevo sistema político electoral mexicano en 2015

© UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA- IZTAPALAPA

Av. San Rafael Atlixco No. 186, Col. Vicentina, Del. Iztapalapa, C. P. 09340, México, D. F.

ISBN: 978-607-28-0414-2

Impreso y hecho en México / Printed in Mexico

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación sin la autorización expresa de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Contenido

Introducción	5
I. Las reformas políticas mexicanas, 1977-2014, <i>Alejandro Favela Gavia y Roberto de Jesús Ortiz Vega</i>	21
II. El nuevo modelo de comunicación política, <i>Enrique Cuna Pérez</i>	71
III. El modelo de fiscalización de los partidos políticos, <i>Luis Fernando Ordaz Bautista</i>	91
IV. La transparencia gubernamental después de la reforma constitucional de 2014, <i>Manuel Larrosa Haro y Diana Sánchez Romero</i>	107
V. El voto de los mexicanos residentes en el exterior, <i>Víctor Alarcón Olguín y José Antonio Carrera Barroso</i>	129
VI. Constitucionalización y regulación de las candidaturas independientes en México, <i>Miguel González Madrid</i>	147
VII. Hacia una nueva época. Paridad de género en la reforma electoral 2014, <i>Karolina Monika Gilas</i>	183
VIII. El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, <i>Pablo Xavier Becerra Chávez</i>	203
IX. El Instituto Nacional Electoral: búsqueda de eficacia y centralización, <i>David Morales González y Karen Susana Góngora Pantí</i>	233
X. Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial, <i>Alberto Escamilla Cadena</i>	255
XI. La justicia electoral mexicana y la resolución de disputas en la gobernanza electoral, <i>Luis Eduardo Medina Torres</i>	267
XII. Consecuencias de la reforma político electoral 2013-2014, <i>Javier Santiago Castillo</i>	279

Introducción

EL 13 DE DICIEMBRE DE 2013, EL CONGRESO DE LA UNIÓN APROBÓ una serie de nuevas disposiciones en materia *político electoral* con cambios importantes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La minuta aprobada con proyecto de decreto de reforma constitucional fue turnada inmediatamente a las legislaturas de los estados de la federación para culminar el procedimiento establecido en el artículo 135 de esta ley fundamental. Una vez obtenida la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales, se declaró concluido el procedimiento de reforma. El decreto correspondiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 10 de febrero de 2014.

Inmediatamente a esa reforma constitucional, y como parte de las atribuciones co-legislativas de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, se inició el proceso de reformas legales. Así, se crearon dos nuevas leyes: la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* y la *Ley General de Partidos Políticos*, ambas –con conjuntos diferenciados de disposiciones en materia electoral– en sustitución del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Además, se reformaron algunas disposiciones de otras dos leyes relacionadas con atribuciones de órganos del poder judicial en materia electoral: la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* y la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. Finalmente, se creó una *Ley General en Materia de Delitos Electorales*. Los decretos respectivos se publicaron en el DOF del 23 de mayo de 2014.

El lector puede observar que entre 2013 y 2014 las principales fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Unión se dieron a la tarea de consumir una de las reformas en materia política y electoral más importantes de México. Esta reforma afecta diversos temas y parece estar orientada principalmente a fortalecer tres cosas: en primer lugar, los *derechos de ciudadanía*; en segundo lugar, el *diseño institucional*; en tercer lugar, un sector de la composición de la *representación política*. En efecto, con la reelección consecutiva, las candidaturas independientes y la paridad de género, se constituyen nuevas opciones de ejercicio del derecho a ser votado, en términos de un formato amplio de *postulación* a cargos de elección popular basada en los principios de *oportunidad consecutiva*, *pluralidad de vías* (partidistas y no partidistas) e *igualdad de oportunidades* para mujeres y hombres. Con relación al *diseño institucional*, cabe señalar: 1) Una tendencia a la *recentralización de la función electoral*, anticipada con la reforma constitucional de 2007, la cual dio poder al Instituto Federal Electoral para administrar los tiempos de acceso a medios de comunicación, en elecciones federales y locales. 2) La posibilidad de avanzar hacia un *sistema presidencial parlamentarizado*, a través de la conformación de *gobiernos de coalición* o, en su caso, de un procedimiento de *ratificación de gabinete*, a partir de 2018. La nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo,

en ese marco, apunta a resolver el problema de la ausencia de un gobierno de mayoría desde 1997, debido al déficit de representación política del partido gobernante. Con respecto a la representación política, se pretende su *diversificación y equilibrio* en el Congreso de la Unión con base en la posibilidad de integrar diputados que hubieren sido postulados como candidatos independientes y conforme al efecto de la aplicación irrestricta del principio de paridad de género en la configuración de las candidaturas por partido político.

Los autores de los capítulos que integran este libro pretenden dar cuenta de la particularidad, los alcances y las limitaciones de la reforma según el tema correspondiente. Los temas son variados, pero hay coordenadas unificadoras que se pueden expresar del modo siguiente: el sistema político mexicano no puede avanzar hacia una senda de consolidación y calidad democrática sin atender la dimensión sustantiva del Estado constitucional, a saber: la dimensión compleja de derechos humanos y de vida digna, lo cual implica la concatenación de derechos en condiciones que dignifican a las personas, individual y colectivamente. Los ciudadanos no sólo son titulares de derechos electorales, sino también de *derechos que tienen que ver con el amplio campo de los asuntos públicos y la función pública*. La reforma constitucional que incluyó en 2012 nuevos derechos de ciudadanía relativos a la iniciación de leyes y a la participación en consultas populares sobre temas diversos, salvo los expresamente prohibidos en la propia Constitución, está precedida por la reforma constitucional en materia de derechos humanos, en 2011, y ambas se complementan con posteriores reformas orientadas a robustecer la exigencia social de efectiva transparencia gubernamental y de eficaz combate a la corrupción, porque de poco sirve facilitar y fortalecer el acceso de los ciudadanos al poder —sea por la vía de los partidos o de las candidaturas independientes— si el ejercicio del poder continúa corrompido y enclaustrado en el reino de la opacidad. Las elecciones basadas en normas que permiten mayor inclusión política y un juego plural y alternativo entre fuerzas políticas no son suficientes para alcanzar niveles progresivos de calidad democrática. Por cierto, Leonardo Morlino propone definir la calidad de la democracia con base en la consideración de ingredientes y niveles que tienen que ver con procedimientos, contenido y resultados del proceso democrático, por lo que *"una buena democracia o bien una democracia de calidad [es definible, en general, como] esa ordenación institucional estable que a través de instituciones y mecanismos que funcionan correctamente, realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos"* (Morlino, 2007: 5).

La dimensión procedimental de la democracia —por la que ha estado avanzando México desde 1977— no debería ser confundida con la dimensión sustantiva que tiene que ver con los múltiples derechos de las personas y los ciudadanos y con la posibilidad de *control del poder* por diferentes vías constitucionalizadas, justamente para conocer, enjuiciar y sancionar los excesos en que incurren los servidores públicos de los distintos niveles burocráticos. Guillermo O'Donnell (citado por Mikel Barreda, 2011: 268) ha conden-

sado genialmente esta cuestión del modo siguiente: “[...] la democracia no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”. Además, el mismo Mikel Barreda complementa de manera lúcida el aporte de O’Donnell: “La democracia no sólo implica ciertos procedimientos para seleccionar y controlar el poder político, sino también objetivos y resultados que se pretenden alcanzar, tales como el desarrollo económico, la justicia social o la igualdad”. ¿Acaso no la política puede alcanzar su plenitud a condición de procurar una *vida digna* –con iguales oportunidades– a todas las personas, incluidas necesariamente las condiciones sociales, laborales, medioambientales y de desarrollo económico? Porque, si bien los ciudadanos pueden hallar en la política un universo de opciones –de mayor o menor acceso– para su realización social, es decir, para conformar una vida colectiva y de unidad solidaria, la finalidad debe concretarse en resultados de *buen gobierno* (estrictamente común y bajo control) y de *buen vida* (inevitablemente verificable en el goce efectivo de bienes públicos en un nivel de satisfacción individual y familiar) (al respecto, véase Díaz Méndez, 2010: 19-27).¹

Sin duda, desde 1997, México caminó en una ruta de reformas político-electorales que pusieron énfasis en las reglas y los procedimientos, en la configuración de una red de autoridades electorales y en la integración poliárquica de los actores políticos a los procesos de renovación de los órganos de poder (al respecto: Dahl, 2009). Desde 2011, parece avanzarse con una orientación distinta, aunque incipiente: con reformas que privilegien la protección de los derechos fundamentales y humanos, su plena realización y su incidencia en el control del poder, en la rendición de cuentas (horizontal y vertical, pero también social, como sugirió Guillermo O’Donnell, 1997 y 2001). No obstante, muy poco se ha hecho desde el Estado para marchar –por medio de políticas públicas– en la dirección de una reducción de la brecha de desigualdad social y de justicia efectiva. Larry Diamond sostiene al respecto que “muchos analistas han criticado el énfasis en unas elecciones libres, honestas, significativas y competitivas como prueba de fuego para la democracia en sentido mínimo. Argumentan que no se le puede dar demasiada importancia al proceso electoral; y

1. Por lo demás, los fines de *buen gobierno* y de *buen vida* no son ajenos a la *governabilidad* (definida como capacidad de dirección o conducción de un Estado y de los asuntos que conciernen a la colectividad) y la *governanza* (como capacidad de coordinación de la multiplicidad y diversidad de actores, instituciones, procesos y acciones colectivas, para imprimirles orientación bajo criterios de cooperación y acuerdo) que requieren las sociedades contemporáneas que aspiran a regirse democráticamente. Y esto por una buena razón anticipada por los contractualistas clásicos (Hobbes, Locke y aun el mismo Rousseau): el gobierno de la colectividad está sustentado en el imperio de la ley, pero éste tiene como sustento cardinal el entramado de libertades individuales, ordenadas todas ellas por los principios de tolerancia, solidaridad y entendimiento recíproco (véase, al respecto: Prats Catalá, 2004). El individuo es un ser social, pero no inserto en una especie de colección de granos de arena, sino como sujeto con autonomía que construye intencionalmente su unidad colectiva para el ejercicio de sus derechos y libertades, incluso en medio de constelaciones de intereses particulares (*dixit* Weber, 1992: 696 y ss; véase también Aronson, 2008).

se pregunta: “¿Qué sentido tiene contar con una democracia “electoral” si los derechos de las mujeres, de las minorías y de los pobres son ampliamente violados; si aquellos que son elegidos se turnan para saquear la hacienda pública y para abusar del poder?”.

Ahora bien, los trabajos que integran el presente libro parecen coincidir en que la reforma constitucional y legal de 2013-2014 contribuye a fortalecer los derechos y las instituciones político-electorales. Por lo menos, esto se ha dicho en virtud de la intención general de la reforma y de las expectativas creadas, pero esta apreciación no puede dejar de lado que la eficacia de las nuevas normas jurídicas depende también de complejos factores políticos, culturales, sociales y económicos, a la hora de su implementación, sea en el largo plazo o en una coyuntura especial de conflicto y violencia regionalizadas. De cualquier manera, desde un punto de vista académico, no hay justificación alguna para negar que la reforma constitucional y legal en temas político-electorales plantea alternativas que pueden permitir al país transitar en una ruta de mayor y eficaz coordinación en la organización de las elecciones federales y locales, de mayor interés de los ciudadanos y las ciudadanas por los procesos electorales y de urgente entendimiento entre los poderes ejecutivo y legislativo que conlleve un nivel de calidad de las acciones de gobierno y de Estado.

Por tanto, es pertinente esperar la primera ronda de resultados de esta reforma para evaluar la hipótesis de que, si bien se continúa avanzando procedimentalmente, en el reconocimiento de nuevos derechos y aun en la adopción de nuevos mecanismos de control del poder político, en México falta mucho para alcanzar el umbral de calidad democrática, sobre todo si consideramos que el proceso electoral 2014-2015 se ha enredado peligrosamente en una coyuntura de violaciones graves a los derechos humanos (señaladas por Amnistía Internacional y el relator de las Naciones Unidas), de pérdida de capacidad de crecimiento de la economía mexicana y de debilitamiento de las finanzas públicas debido a la caída del precio del petróleo en el mercado mundial (del cual depende en un tercio). Incluso, compartimos la conclusión a la que llega Martha Salas Rivas (2008: 17-18) al analizar la cuestión de la calidad de la democracia para el caso mexicano: en realidad hay un “déficit de democracia” que es producto de la falta de unidad entre democracia y economía, porque “hasta ahora se han estructurado los programas económicos como separados de los procesos democráticos, y la democracia política (libertades políticas) se ha estructurado bajo una visión separada de los derechos civiles y sociales”.

Por cuanto al contenido específico de este libro, cabe señalar que los cambios a la legislación electoral fueron inmediatamente objeto de diversos análisis por parte de especialistas en la materia, con las más diversas interpretaciones. Para una corriente de opinión la reforma electoral resultó insuficiente debido a que no corrigió algunos elementos que se mantienen vulnerables; igualmente, consideraron que la nueva ley resultaba no sólo ambigua, sino contradictoria. Para otros, los cambios representaron un paso adelante en aras de otorgar

mayor certeza a los procesos electorales. Hemos prevenido, por cierto, que la reforma que aquí se describe y analiza no puede ser circunscrita a sus efectos puramente electorales, aunque la coyuntura de su primera aplicación le da esa apariencia. Precisamente, se pretende aquí destacar las variadas aristas de la reforma, pero también sus alcances y limitaciones en un contexto complicado para la Nación mexicana: violencia social y política en Guerrero, la entidad federativa sureña dañada profundamente por la represión y desaparición de 43 estudiantes normalistas; violencia desatada por el crimen organizado en otras entidades federativas (principalmente en Tamaulipas, Jalisco, Estado de México y Morelos); arraigo de las prácticas de corrupción en las administraciones públicas; débil crecimiento de la economía por debajo de 3 por ciento anualizado; severo impacto de la caída del precio mundial del petróleo en las finanzas públicas; estancamiento de los resultados del combate a la pobreza extrema, similares a los obtenidos a principios de la década de 1990; bajo nivel de empleo (y una tasa de desempleo abierto de 4.3 a 5.0 por ciento), aunque manejable en comparación con casos de países europeos; y riesgo inflacionario por varios factores económicos, pero principalmente por la lenta y progresiva devaluación de la moneda mexicana ante el dólar.

En cuanto a los temas específicos aquí tratados, de los cuales los autores describen detalles y analizan su importancia, una de las novedades que propició un intenso debate fue la transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral (INE). En principio, la estructura de este órgano quedó prácticamente igual, pues las máximas autoridades seguirán siendo el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. No obstante, dos cambios importantes tuvieron lugar en la integración y el nombramiento de los integrantes del Consejo General: ahora, este órgano estará compuesto por un consejero presidente y diez consejeros electorales (anterior a la reforma se componía de un consejero presidente y ocho consejeros electorales). La selección de los nuevos consejeros permaneció como una facultad de la Cámara de Diputados a partir de una mayoría calificada, aunque con un nuevo método: el proceso de nombramiento de consejeros inicia con una convocatoria pública; posteriormente, un comité técnico integrado por siete personas (tres de ellas propuestas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos), evalúa a los aspirantes. A partir de esa evaluación se definen a cinco personas por cada cargo vacante (cincuenta y cinco en total); después, la lista de candidatos es revisada por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, la que a su vez presenta al Pleno la propuesta de los once consejeros. Un problema es que este procedimiento, al final, no elimina el reparto de cuotas entre partidos políticos.

Con relación a la integración de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), sus Consejos Generales ahora se componen de un consejero presidente y seis consejeros

electorales, cuya designación recae en el Consejo General del INE. Esta fue una de las tareas que asumió de manera inmediata este organismo, dada la programación de elecciones locales en diecisiete entidades federativas en 2015. Para ello, el INE emitió en cada entidad federativa una convocatoria y formó una comisión especial dedicada a evaluar a los aspirantes proponiendo cinco finalistas por vacante. Para la selección de aspirantes se requirieron ocho votos de los once consejeros del INE. Una facultad otorgada a este Consejo es que podrá remover a los consejeros electorales de los OPLES. Otra de las facultades atribuidas al INE es que podrá atraer la organización de elecciones estatales o municipales, situación que impacta el modelo tradicional de federalismo electoral adoptado por México en décadas anteriores. Otra novedad es que los comicios de 2015 se celebrarán el primer domingo de junio (en 2018, la jornada electoral federal se realizará el primer domingo de julio, pero posteriormente regresaremos al modelo de primer domingo de junio, además de que la toma de posesión presidencial en 2024 se realizará el 1 de octubre).

Sobre las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas, la nueva legislación modificó la forma de elección de los magistrados que integran los tribunales electorales o las salas electorales locales: en adelante serán electos en número impar por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública (*dixit* artículo 41, fracción IV, punto 5° del inciso c) constitucional). Además, de acuerdo con una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuyo decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 2014, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ahora se compone de una Sala Superior, siete salas regionales (anteriormente eran cinco) y una Sala Regional Especializada con atribución específica para resolver las quejas de carácter urgente solicitadas por los partidos bajo procedimientos especiales sancionadores. Pero, de acuerdo con el artículo *transitorio* segundo del decreto mencionado: “Las dos Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se crean con motivo de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deberán iniciar actividades en el mes de septiembre de 2017”.²

Sin duda, las modificaciones a la estructura tanto del INE como del TEPJF, así como sus nuevas atribuciones, tienen como objetivo mejorar la calidad de estas instituciones,

2. A su vez, el artículo TERCERO del decreto por el que se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (y, además, se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 2014, establece: “ARTÍCULO TERCERO.- Se REFORMAN el artículo 185; los párrafos primero y segundo del artículo 192; el encabezado del primer párrafo del artículo 195, y se ADICIONAN un inciso h) a la fracción III del artículo 186; un tercer párrafo al artículo 195; una fracción II y una fracción XXXI, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación [...]”.

en el sentido de darle mayor certeza y eficacia a sus procedimientos. Del mismo modo, después de las elecciones de 2015 se verá si estos cambios abonaron para que estas instancias tengan mayor credibilidad frente a la ciudadanía y los diversos actores políticos.

En relación con el voto transnacional, los mexicanos residentes en el extranjero podrán obtener su credencial para votar aun cuando estén fuera del país, y a partir de 2018 podrán votar no sólo por candidatos a presidente de la República, sino también por candidatos a senadores, gobernadores y jefe de gobierno en el caso del Distrito Federal; antes de la reforma únicamente podían votar en elecciones presidenciales. Además, podrán emitir el voto a través de diferentes modalidades, ya sea por correo, por vía electrónica o bien en los consulados y las embajadas mexicanas; antes lo podían hacer únicamente por la vía postal. Respecto a este punto, en primer lugar, el INE todavía no dispone de un sistema de votación electrónica puesto a punto y confiable, y el artículo décimo tercero del decreto de expedición de la LGIPE establece la obligación de comprobar el sistema a utilizar antes del proceso electoral de 2018, con base en la satisfacción de diversos principios jurídicos ahí mismo señalados; en segundo lugar, el INE ha determinado iniciar el proceso de credencialización de alrededor de 12 millones de mexicanos residentes en el extranjero a finales de 2015 (originalmente, para ello, había fijado la fecha del 1 de junio de 2017), con la finalidad de que puedan votar también en elecciones legislativas, por primera vez, en 2018.

Otra modificación está relacionada con el modelo de fiscalización de los recursos de los partidos y los candidatos. Hasta antes de la reforma, esta tarea recaía en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP); ahora, la función pasa a una Comisión de Fiscalización integrada por cinco de los consejeros electorales del INE, apoyados por una Unidad Técnica de Fiscalización. Una novedad es que ahora la fiscalización también se realizará en tiempo real, es decir, la Unidad Técnica de Fiscalización vigilará los gastos de los partidos de manera simultánea al desarrollo de las campañas. Esto implica que la fiscalización a los partidos deberá realizarse en un tiempo más corto, y esto será un reto de grandes dimensiones para el INE.

En cuanto al financiamiento de los partidos, se determinó que ninguno de ellos podrá recibir aportaciones de militantes por un monto superior al 2% anual del total de dinero repartido por el INE (aproximadamente 76 millones de pesos), mientras que en el caso de las donaciones de los simpatizantes, el máximo es de 10% del tope de gastos fijado para las campañas presidenciales (aproximadamente 33 millones de pesos). También se consolidó la prohibición a los partidos de recibir donaciones si provienen de los gobiernos, los poderes legislativo y judicial, los órganos autónomos o de los organismos internacionales, personas que residan en el extranjero, así como de empresas o asociaciones. Indudablemente, en materia de financiamiento y fiscalización a los partidos, la autoridad electoral estará más vigilante que en procesos electorales anteriores.

En las elecciones presidenciales de 2012, uno de los temas que causó mayor polémica fue el prorrateo de los gastos de campaña entre los diversos candidatos de un partido político. El reclamo de la oposición durante el conflicto postelectoral fue que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) utilizó este mecanismo para cargar más erogaciones a las campañas de sus candidatos, especialmente a los que aspiraban a ser diputados y senadores. Con ello se evitó que el candidato ganador, Enrique Peña Nieto, rebasara el tope que establecía la ley. Frente a este problema, la nueva reforma establece que *los partidos ya no podrán distribuir sus gastos de campaña discrecionalmente y a conveniencia, sino que deberá regirse por porcentajes preestablecidos para cada tipo de elección.*

Uno de los elementos más novedosos de la reforma electoral fue el reconocimiento del derecho a ser candidato independiente para todos los cargos de elección popular, en los ámbitos federal, estatal y municipal. Por principio, se estableció que no habrá un límite de este tipo de candidaturas para las elecciones de presidente de la República, senadores y diputados, y se fijaron los requisitos a cumplir para que los aspirantes puedan obtener su registro. Para el caso de las elecciones presidenciales, los aspirantes dispondrán de 120 días para conseguir las firmas de al menos 1% de la lista nominal de electores (aproximadamente 780 mil ciudadanos) en al menos 17 entidades federativas. Los aspirantes a candidatos a senadores tendrán 90 días para conseguir las firmas de al menos 2% del electorado de la entidad que corresponda. Mientras que aquellos que busquen alcanzar una diputación contarán con 60 días para conseguir las firmas de al menos 2% del electorado del distrito. Los candidatos independientes tendrán que financiarse con recursos privados en un monto no mayor a 10% de tope máximo de gastos de campaña en la elección de que se trate (según el artículo 399 de la LGIPE), pero también contarán con financiamiento público, el cual será repartido –por tipo de elección– entre todos ellos por partes iguales, como si se tratara de un solo partido político de nuevo registro. Los candidatos que obtengan su registro recibirán financiamiento público y tendrán acceso a tiempos en radio y televisión, como si fueran un partido de nuevo registro. Uno de sus derechos consiste en nombrar representantes ante los consejos distritales, locales y el general del INE, así como ante las mesas directivas de casilla. Por último, el INE será el encargado de fiscalizar sus ingresos y gastos en todo momento y los sujetará a las obligaciones, prohibiciones, pautas y restricciones relativas al origen y destino de sus recursos, informes de ingresos y gastos, registro de cuentas bancarias, reembolso de financiamiento público no ejercido, uso de propaganda electoral, actos de precampaña y campaña electoral, del mismo modo que los partidos políticos y sus candidatos, con las sanciones administrativas que haya que aplicar por faltas cometidas y conforme a los procedimientos establecidos en el libro octavo de la LGIPE.

Sobre la paridad en las cuotas de género, se buscó hacer efectiva la igualdad en la postulación en lo que se refiere a las candidaturas entre hombres y mujeres para legisladores

federales y locales. La intención de este cambio es lograr una representación política más equitativa; no obstante, la paridad de candidaturas no necesariamente garantiza que al final la representación vaya a ser igualitaria. A pesar de ello, la reforma en este rubro representa un avance importante, incluso histórico. La nueva ley establece que los partidos deberán postular como candidatos a cargos de representación política 50% hombres y 50% mujeres en el total de cargos electivos, además de que en cada fórmula la posición propietaria y la posición suplente deberán ser del mismo género. Fue en 2003 que se aplicó por primera vez en México un tipo de disposiciones relativas a la equidad de género en materia electoral, y se estableció que los partidos procuraran conformar sus listas de candidatos plurinominales en proporción no menor a 30% ni mayor a 70% por género, en tanto que la integración de cada fórmula podía ser también asimétrica. Con una reforma a la Constitución, en 2007, se exigió a los partidos que cumplieran con el principio de equidad en una proporción no menor a 40% ni mayor a 60% de las candidaturas a un mismo género. Además, desde la reforma de 2007, en el ámbito federal se condicionó el registro de las candidaturas plurinominales al cumplimiento del principio de equidad de género.

En lo que se refiere al porcentaje mínimo para mantener el registro nacional y tener derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional y al financiamiento público, se elevó de 2% (establecido con la reforma electoral de 1996) a 3% del total de la votación válida emitida en una elección. Este criterio es aplicable tanto para la elección de presidente de la República como para la de diputados y senadores. Cabe destacar que para las elecciones de 2015 competirán a nivel nacional diez partidos (tres más que en la última elección federal: Movimiento Regeneración Nacional, Partido Encuentro Social y Partido Humanista); sin embargo, con la elevación de dicho porcentaje mínimo de conservación de registro, es probable que después de los comicios intermedios legislativos federales, el sistema de partidos en México tenga un menor número de fuerzas políticas.

Otra aportación de la reforma constitucional en materia electoral fue la aprobación de la reelección consecutiva de diputados y senadores hasta por 12 años: cuatro periodos para el cargo de diputado federal, que incluirá —para los primeros casos de reelección legislativa en México— el periodo legislativo que iniciará el 1 de septiembre de 2015; y dos periodos para senadores, que incluirá —también para los primeros casos— el que inicia en 2018. Sobre este punto cabe subrayar que, por determinación constitucional, la decisión de conceder una posible reelección dependerá más de las cúpulas partidistas y no del voto ciudadano, dado que un legislador sólo podrá aspirar a reelegirse por el mismo partido que lo postuló, a menos que haya renunciado a éste antes de cumplir la mitad de su gestión. La reelección consecutiva legislativa no entrará en vigor para los legisladores que actualmente están en funciones. En el nivel local, las constituciones de los

estados deberán establecer también la elección consecutiva para los cargos de diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años (vale aclarar que hay estados de la República mexicana en donde se establecen periodos de gobierno municipal de cuatro años: en Coahuila, Hidalgo y Veracruz). Por último, la reelección consecutiva no será aplicable para aquellos diputados locales e integrantes de ayuntamientos que se hubieren encontrado en funciones a la entrada en vigor de estas reformas o, en el caso de éstos últimos, que hubieren sido electos para un periodo mayor a tres años (véase el artículo 115 constitucional, párrafo segundo de la fracción I).

Es indudable que los temas relacionados con las candidaturas independientes, la paridad de género, la elevación del porcentaje mínimo para mantener el registro y la reelección de legisladores tienen como objetivo *mejorar la calidad de la representación política*, pues, por un lado, ya no estará monopolizada por los partidos políticos, ni estará controlada predominantemente por hombres; también, es probable que, al aumentar el porcentaje mínimo para la conservación del registro de un partido nacional, se contenga el efecto multiplicador de partidos, que suele presentarse como una virtud de la pluralidad democrática. Habrá que esperar el resultado de estos cuatro nuevos mecanismos para saber si cumplen con sus propósitos.

En lo que se refiere a la nulidad de una elección, se agregaron nuevas causales: rebasar el tope máximo de gastos de campaña, usar recursos de procedencia ilícita y desviar recursos públicos. La nueva ley establece que las violaciones serán determinantes cuando la diferencia de votos obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5%. Este es otro punto relevante que pondrá a prueba a las autoridades electorales, pues si bien las nuevas disposiciones legales podrán impedir que los partidos gasten más de lo que permite la ley, también puede propiciarse que se eleve el número de impugnaciones por parte de los partidos perdedores, lo cual implicaría la intensificación de la posibilidad de un mayor número de conflictos postelectorales.

Un aspecto de la reforma toca directamente al sistema de gobierno presidencial mexicano e implica la posibilidad de formalizar un gobierno de coalición. Este mecanismo se podrá utilizar en caso de que el ejecutivo no cuente con una mayoría absoluta de su partido en ambas cámaras del Poder Legislativo. Por tanto, frente a esta situación, el próximo presidente podrá optar por el gobierno de coalición, y ello podrá darle legitimidad por parte de otro órgano de poder con el cual regularmente comparte tareas legislativas. En caso de que el presidente decidiera formar gobierno de coalición, deberá también compartir carteras de gobierno con algunos miembros de los partidos de oposición, conformándose así un gabinete bipartidista o multipartidista. De igual forma, el poder

legislativo deberá ratificar a los titulares del gabinete propuestos por el presidente; pero, en caso de que el ejecutivo opte por el gobierno de coalición, se aplicarán algunas excepciones establecidas en el artículo 74 fracción III constitucional, relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y el artículo 76 fracción II constitucional, relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores. En ambos procedimientos, tanto de formación de gobierno de coalición como de ratificación de gabinete, se está ante la posibilidad de introducción de matices parlamentarios hasta ahora inéditos en el sistema presidencial de gobierno mexicano.

Otra reforma importante es la que afecta al sistema de procuración de justicia, al otorgarle autonomía de funciones a la Procuraduría General de la República (PGR) para deslindarla de la estructura del Poder Ejecutivo. La nueva denominación de esta instancia será Fiscalía General de la República, y la figura de Procurador se convertirá en Fiscal General de la República. Se estableció que su cargo durará nueve años y será designado por el Senado. Este órgano contará con dos fiscalías especializadas, una en materia de delitos electorales y otra destinada al combate a la corrupción. Sus titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General, aunque el Senado tendrá la facultad de objetar las designaciones. El titular de este órgano podrá ser separado del cargo, en caso de faltas graves, por el titular del ejecutivo con el aval del Senado. Una vez que ocurra la transición, la nueva Fiscalía se convertirá en un nuevo órgano autónomo.³

La reforma que posibilita el gobierno de coalición y la que otorga autonomía a la PGR tocan directamente las facultades del presidente de la República. La primera elimina la facultad exclusiva presidencial en el nombramiento de los secretarios de Estado y da potestad al titular del poder ejecutivo federal para compartir espacios de gobierno con uno o más partidos representados en el Congreso de la Unión; no obstante, el gobierno de coalición deberá regularse conforme a convenio y programas sometidos y aprobados por mayoría de la Cámara de Senadores (véase el artículo 89 fracción XVII constitucional). La segunda reforma permitirá que la procuración de justicia quede fuera del control presidencial, si bien el gobierno de coalición podría otorgar circunstancialmente al ejecutivo un instrumento para obtener la cooperación del poder legislativo mediante una coali-

3. El artículo Décimo Sexto transitorio del Decreto de Reforma Constitucional publicado el 10 de febrero de 2014, establece lo siguientes: "DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República".

ción parlamentaria; sin embargo, existe también el riesgo de que sea un instrumento que termine por reforzar los poderes del presidente y se anulen los contrapesos.

Por último, la reforma dio paso a la ampliación de nuevos órganos constitucionales autónomos. Además del Banco de México (BN), el Instituto Nacional Electoral (INE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), así como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ahora se agregan el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE), el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y la ya mencionada Fiscalía General de la República. Esta proliferación de organismos autónomos –con relación a los órganos clásicos de poder del Estado– tiende a una mayor desconcentración de poder político, pues se trasladan diversamente algunas funciones a instancias que ya no estarán bajo control presidencial o legislativo. Está por verse si estos nuevos organismos realmente operan con autonomía y cumplen con los objetivos para los que fueron concebidos.

Un tema que se ha desprendido en los últimos meses a raíz de los acontecimientos en el municipio de Iguala en septiembre de 2014, en donde fueron desaparecidos 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, ha sido la complicidad de algunos presidentes municipales con el crimen organizado. De ahí que se vuelve imperativo de cara al proceso electoral del 2015 blindar los comicios, protegerlos ante la amenaza de infiltración del crimen organizado. Esta responsabilidad no sólo recae en las autoridades electorales, sino también en los partidos, pues son los que finalmente deciden las postulaciones y llevan a cabo la selección de candidatos. La coyuntura ha puesto a las principales fuerzas políticas frente a un reto para el cual no estaban preparadas.

La reforma político electoral es parte de los temas negociados en el contexto del Pacto por México durante el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto. Cabe destacar que una buena parte de estas propuestas temáticas provinieron del Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Al final de cuentas, esta reforma fue aprobada por el PAN y el PRI, en el Congreso de la Unión, mientras que el voto del PRD se dividió. Como hemos señalado al principio, en el presente libro se abordan algunos de los temas más importantes de la reforma político electoral procesada entre 2013 y 2014, y se pretende mantener la idea de que dicha reforma puede contribuir a consolidar la democracia procedimental, pero también a fortalecer el catálogo de derechos político-electorales. Esta es la ocasión, sin embargo, para reconocer que no basta con hacer referencia a esta reforma para encauzar nuestro interés por la cuestión de la calidad de la democracia, porque la temática de esta coyuntura está concentrada en lo político-electo-

ral. En todo caso, el equipo que colabora con este libro queda en deuda para tejer la cuestión con otras reformas legislativas y con políticas públicas relativas a derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), justicia social, condición social de los ciudadanos y responsividad (*responsiveness*, traducido como “reciprocidad”, “capacidad de respuesta” o “sensibilidad política”). La nueva legislación electoral se pondrá a prueba con las elecciones legislativas intermedias de 2015 y, hasta entonces, podremos evaluarla con nuevos elementos y asociar su potencial en el marco de la construcción de la democracia en México.

Por último, estos estudios sobre diversos temas de la reforma político electoral mexicana se realizan en homenaje al Dr. Gustavo Ernesto Emmerich Isaac (q.e.p.d.), y son consecuencia del Coloquio realizado en febrero de 2014 por los miembros del Área de Procesos Políticos, de la cual él formó parte y fue contribuyente destacado.

Fuentes consultadas

- AGUILAR VALENZUELA, RUBÉN (2004), “La decepción democrática: expectativas, desilusiones y retos”, en Manuel Ernesto Bernal Alvarado y Víctor Flores García (compiladores), *La ilusión del buen gobierno. Sociedad civil, democracia y desarrollo humano en América Latina*, UNESCO / MOST, Montevideo, pp. 153-168.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL (2008), “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina”, en *Revista de Derecho Electoral* núm. 6, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, 15 pp.
- ARONSON, PERLA (2008), “La visión weberiana del conflicto social”, en *Conflicto Social*, año 1, núm. 0, noviembre de 2008. En línea: <http://webiigg sociales.uba.ar/conflicto-social/revista/00/aronson01.pdf>
- BARREDA, MIKEL (2011), “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”, en *Política y Gobierno* núm. 2, volumen XVIII, CIDE, México, pp. 265-295.
- CESOP (2005), *Indicadores de gobernabilidad y democracia en México*, Cámara de Diputados, México, 72 pp.
- DAHL, ROBERT A. (2009), *Poliarquía. Participación y Oposición*, Tecnos, Madrid, 232 pp.
- DIAMOND, LARRY (2003), “¿Puede el mundo entero ser democrático? Democracia, desarrollo y factores internacionales”, en *Revista Española de Ciencia Política* núm. 9, Madrid, España, octubre de 2003, pp. 9-38.

- DÍAZ MÉNDEZ, ANTONIO (2010), “Calidad y buen gobierno. Enfoque y contenidos”, en Antonio Díaz Méndez y Óscar Camargo Crespo (editores), *Calidad democrática y buen gobierno*, coedición de Federación Española de Municipios y Provincias / Agencia Estatal de Evaluación y Calidad / Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, España, pp. 19-27.
- GILAS, KAROLINA MONIKA (2012), “Un estudio de la calidad de la democracia mexicana”, en *Quid Iuris* núm. 16, IJ-UNAM, México, pp. 59-78.
- INE / FEPADE / UNAM / TEPJF (2014). *Compendio. Legislación Nacional Electoral*. Tomo I (137 pp.) y Tomo II (321 pp.). México.
- LANDMAN, TODD (editor) (2009), *Evaluar la calidad de la democracia Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*, IDEA Internacional, Estocolmo, Suecia, 36 pp.
- MELO, MARCUS ANDRE (2012), “Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia”, en Gerardo Munck y Sebastián Mantilla (editores), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, coedición CELAEP / Fundación Hanns Seidel, Quito, Ecuador, pp. 59-96.
- MORENO JAIMES, CARLOS (2012), “El nexo entre la calidad gubernativa y elecciones: discusión conceptual y aplicación al gobierno local mexicano”, en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, México, pp. 59-90.
- MORLINO, LEONARDO (1986), “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”, en *Revista de Investigación Sociológica* núm. 35, Madrid, España, pp. 7-61.
- MORLINO, LEONARDO (2007), “Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias”, en *Revista de Ciencia Política* núm. 2, volumen 27, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 3-22.
- O’DONNELL, GUILLERMO (1997), “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en *Nueva Sociedad* núm. 152, Sede actual Buenos Aires, Argentina, pp. 143-167.
- O’DONNELL, GUILLERMO (2001), “Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”, en *PostData* núm. 7, Argentina, pp. 11-34.
- PRATS CATALÁ, JOAN (2004), “Por una gobernabilidad democrática para la expansión de la libertad”, en Manuel Ernesto Bernal Alvarado y Víctor Flores García (compiladores), *La ilusión del buen gobierno. Sociedad civil, democracia y desarrollo humano en América Latina*, UNESCO / MOST, Montevideo, pp. 71-121.

- RIVAS LEONE, JOSÉ ANTONIO (2015), “El debate en torno a la calidad de la democracia”, en *Reflexión Política* núm. 29, vol. 15, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia, pp. 22-32.
- RIVAS LEONE, JOSÉ ANTONIO (2015), *Calidad de la democracia y desarrollo democrático*, Working Papers núm. 335, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 19 pp.
- SALAS RIVAS, MARTHA (2008), *Calidad de la democracia en América Latina: El caso de México*, Working Paper Series núm. 8, Center for Latin American Studies University of Miami, USA, 19 pp.
- WEBER, MAX (1992), *Economía y Sociedad*, FCE, novena reimpression de la segunda edición en español, México, 1245 pp.

Alberto Escamilla Cadena

Miguel González Madrid

Capítulo I

Las reformas políticas mexicanas, 1977–2014

Alejandro Favela Gavia*

Roberto de Jesús Ortiz Vega**

Una reforma política no suple, no puede suplir, la configuración que una sociedad tenga en el ámbito político. Ayuda o puede ayudar a que se mejoren los aspectos políticos de la sociedad, pero no le da a ésta aquello de lo que carece. Es instrumento para el progreso, pero no es en sí el progreso político.

Jesús Reyes Heróles (Reyes Heróles, 1977).

Introducción

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS SE HA REALIZADO UNA SERIE DE EVENTOS que invitan a reflexionar sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado mexicano, con la finalidad de proponer cambios a la Constitución y a las leyes que de ella derivan y permitir el acceso a un sistema político democrático. México ha estado, durante décadas, inmerso en un proceso por dejar atrás las características propias de un gobierno autoritario. Este tránsito, iniciado desde 1977, ha transcurrido, primero, con un gobierno de carácter dominante que en esos años entabló una feroz represión en contra de sus clases medias y estableció una guerra sucia y una persecución sistemática en contra de lo que en ese momento eran elementos subversivos, hasta avanzar ahora hacia una Nación en la que dicho carácter se está diluyendo. El camino ha sido largo, lleno de vicisitudes y, por demás, tortuoso; con muchos vaivenes e intentos de regresión; con avances institucionales y muchas reticencias, donde la cultura política imperante entre la clase política y buena parte de la sociedad civil, para aceptar la no conveniencia de ese tipo de prácticas autoritarias, ha resultado difícil de superar.

En los sistemas políticos democráticos, los procesos políticos —y en particular la formulación y planteamiento de políticas públicas— se desarrollan de frente a la ciudadanía, con la participación de distintos actores políticos (presidentes, legisladores, jueces, gobernadores, líderes de partidos políticos) y sociales (líderes sindicales, empresarios, medios de comunicación e integrantes de la sociedad civil) y con el imperio de principios

* El Dr. Alejandro Favela Gavia es profesor e investigador de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

** El Dr. Roberto de Jesús Ortiz Vega es investigador invitado por el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

propios de un Estado constitucional que da prioridad a los derechos de las personas y los ciudadanos. Todos estos actores interactúan en diferentes escenarios que van desde lo formal (gabinete o la asamblea legislativa, foros, consulta, plebiscitos o referéndums), o informales (en la calle, debates públicos, presentaciones ante medios de comunicación masiva, manifestaciones de apoyo o rechazo, así como también los debates en internet o en páginas de blog o de otros medios de comunicación de masas), y estas actuaciones pueden ser más o menos transparentes, más o menos visibles o más o menos afortunadas. Esto contrasta enormemente con aquello que acontece en los sistemas políticos autoritarios, donde la participación política de actores políticos y sociales puede o no darse, las participaciones políticas pueden ser reconocidas o no como válidas por el poder político institucional y en donde los detentadores del poder político autoritario evitan la participación abierta e independiente de los actores políticos y sociales.

Todo procesamiento de toma de decisiones políticas tiene un tiempo de formulación, diseño, afinación de objetivos a cubrir y de una ruta crítica a desarrollar. Una de las fases básicas, tomada en consideración, es el proceso de negociación para que dicha política pública pueda lograr una parte óptima de los objetivos formulados, al menos en la fase de diseño. Durante el proceso de negociación o intercambio político debe existir *colaboración* o *cooperación*⁴ con otros actores políticos, ajenos al ejecutivo, y esto hace necesario que dichos actores estén interesados en la formulación, aprobación e instrumentación de esa política pública. Dependiendo de los incentivos que existan entre los actores para manejar, adecuar y reformular su agenda política e incorporar dicha política pública, como propia o haciendo concesiones, cuando exista un rechazo a partes de la misma. La *colaboración*, en la teoría de juegos, que resulta aplicable a la formulación de políticas públicas, consiste en que los diferentes actores políticos pueden obtener una *ganancia* por trabajar de manera conjunta en la consecución de objetivos, que mediante esta *ganancia* resultan compartidos, mientras que la *cooperación* tiene la finalidad de hacer obrar de manera conjunta a diferentes actores políticos y sociales, para obtener un mismo fin, pero sin ninguna *ganancia* en lo particular, salvo el beneficio común que representa la política pública, así conjuntada.

Es importante señalar que, para todo proceso de formulación de políticas públicas, debe discutirse y aprobarse la agenda política en la que esa política pública está fincada; la agenda política es el “conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención [activa] de las autoridades públicas legítimas” (Mény y Thoenig, 1992: 114).

Hay dos conceptos claves que deben ser precisados cuando hablamos de políticas públicas que intentan modificar el marco institucional y las conductas de los actores

4. La palabra colaborar viene del latín *collaborāre* y cooperar se deriva del latín *cooperāri*. Ambas palabras son verbos intransitivos que significan trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra.

políticos y sociales: Reforma del Estado y Reforma Política. Se entiende por *Reforma del Estado* a “la necesidad de todo gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas, sus instituciones políticas y sus formas de interrelación con la sociedad en función de las nuevas necesidades sociales, económicas y políticas resultados del desarrollo social” (Pérez Fernández del Castillo, 2000). Esto es, hablamos de una *Reforma del Estado* cuando un gobierno requiere modificar las instituciones políticas y las formas de cultura política estructurales hasta ese momento. Toda sociedad política tiene prácticas e instituciones que la conforman y le dan una cierta identidad, sin embargo, hay momentos históricos en que partes de esas estructuras y prácticas no embonan del todo bien y se necesita un cambio, una adecuación, una *Reforma del Estado*, que permita a los actores políticos y sociales desenvolverse de manera más fluida entre sí y con respecto a las instituciones que los regulan y contienen sus modalidades de acción.

En tanto que por *Reforma Política* debemos entender la “transformación de instituciones políticas y/o en el campo de la actividad política del Estado llevada a cabo conscientemente y de acuerdo con un plan” (Glotz y Schultze, 2006), la *Reforma del Estado* parte de las necesidades del gobierno para actualizar y adecuar sus instituciones y las prácticas políticas de los actores. En otras palabras: la *Reforma Política* es un proceso mucho más amplio en el que está involucrado un plan y algunos objetivos para modificar instituciones y prácticas políticas referidas al Estado, está referida a una adecuación al sistema político y contiene implícita una política pública de dicha adecuación; en cambio, la *Reforma del Estado* corresponde a una adecuación al sistema gubernamental.

Concretar una determinada Reforma de Política o una Reforma del Estado es un proceso que involucra muchos actores a través de las fases del proceso de formulación de políticas. Se requieren acciones específicas de parte de los actores económicos y sociales y, por lo tanto, se necesitan diversas formas de colaboración y cooperación, así como de una formación de confianza en la durabilidad y pertinencia de la política pública emprendida y otras características semejantes.

Las reformas políticas de 1977 a 2014

1. Etapa 1977-1982

El 1 de abril de 1977 Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación, asistió al informe del gobernador del estado de Guerrero, como representante del presidente de la República, donde expresó la necesidad institucional de impulsar y llevar a cabo una *Reforma Política*, como parte de las acciones del gobierno federal, en la que se “sabrán introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de

ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social” (Reyes Heróles, 1977).

Este discurso tuvo una enorme importancia histórica, ya que en él se planteó la existencia de mayorías y minorías políticas que podrían convivir pacíficamente en la sociedad mexicana. El tradicional discurso político mexicano, hasta ese momento, reconocía la existencia de minorías políticas, pero reservaba siempre a las mayorías el estar representadas adecuadamente por las instituciones y por los personeros del partido hegemónico, de tal manera que esa condición de minorías no implicaba en ningún momento la necesidad de que se les preservaran y reconocieran derechos. Reyes Heróles planteó que para que hubiera una convivencia democrática, mayorías y minorías requerían de espacios y ámbitos donde los derechos y prerrogativas de ambos estuvieran preservados por las leyes e instituciones nacionales. Aquí había un reconocimiento a nivel discursivo sumamente interesante. La democracia solamente puede existir a partir del reconocimiento de los derechos de todos los ciudadanos, sean mayorías o minorías políticas, y solamente cuando los derechos de las minorías son respetados puede hablarse de democracia política. Este discurso significó un cambio importante en las tareas de la conducción política, en el diseño de instituciones y leyes y dio carta de naturalización a una cultura política diversa en México.

Derivado de lo anterior, el 14 de abril de 1977 José López Portillo instruyó al titular de Gobernación: “El Ejecutivo a mi cargo está empeñado en llevar adelante la *reforma política* necesaria para ampliar las posibilidades de la representación nacional y garantizar, asimismo, la manifestación plural de las ideas e intereses que concurren al país” (Partido Revolucionario Institucional: 325).

El 21 de abril de ese año, Jesús Reyes Heróles expresaba que la *Reforma Política* tenía como objetivo “lograr una mejor representación de las minorías, hacer que la representación abarque cabalmente al país en su diversidad de la mejor manera posible, perfeccionar nuestros métodos democráticos, depurar prácticas y desterrar deficiencias” (Partido Revolucionario Institucional, 1984: 325).

Durante 1977 se llevó a cabo una serie de foros con la finalidad de que académicos, partidos políticos y legisladores identificaran los cambios que requería la Constitución para hacer la *reforma política*. Con la *reforma* debían cumplirse dos propósitos: revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia política. La *reforma* era tanto más urgente porque la apertura política de Echeverría se había visto recortada en su alcance al promover una reforma electoral limitada.

Como resultado de las propuestas de los foros, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados su iniciativa de *reforma política* que contemplaba modificar los artículos 6º, 18, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como crear una nueva legislación electoral que se llamaría Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). La reforma del Ejecutivo contemplaba dos aspectos; una reforma electoral pero también una política como veremos a continuación.

La reforma electoral consideró los siguientes puntos:

1. Indicar en la Constitución la figura de los partidos políticos como entidad de interés pública.
2. Ampliar la Cámara de Diputados: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (denominado sistema mixto con dominante mayoritario).
3. Reducir el porcentaje para conservar el registro de votación (de 3 a 1.5% de la votación total emitida); lo anterior, permitió una doble fórmula de registro: condicionado o definitivo.
4. Crear las figuras de asociaciones políticas nacionales, frentes y coaliciones.
5. Integrar la Comisión Federal Electoral: como presidente el secretario de Gobernación, un representante de cada Cámara del Congreso, un notario público y un representante por partido.
6. Permitir impugnar las elecciones a través de la Suprema Corte de Justicia con las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida como Colegio Electoral.
7. Admisión del recurso legal para impugnar los resultados de las elecciones (ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral). Las decisiones de la Suprema Corte sólo serán declarativas y no podrán convalidar o anular las elecciones.
8. Primer sistema de financiamiento público para los partidos políticos.
9. Acceder a los medios de comunicación de radio y televisión, sin restringirlos a periodos electorales (López Portillo, 2010: 116-127).

Mientras que la reforma política tuvo los siguientes aspectos:

1. Revisión de la Cuenta Pública y aprobación del presupuesto de egresos por parte de la Cámara de Diputados (anteriormente fue de ambas cámaras de acuerdo al artículo 65 constitucional).
2. Crear el Colegio Electoral de las Cámaras del Congreso para aprobar a sus integrantes, pero sólo la Cámara de Diputados podía aprobar la calificación de la elección presidencial.

3. Prohibir en el presupuesto de egresos ejercer partidas secretas no autorizadas.
4. Fijar los tiempos para la aprobación del presupuesto anual de egresos y de la Cuenta pública por parte de los diputados.
5. Conferir a la Cámara de Senadores la facultad de analizar la política exterior mexicana emprendida por el Ejecutivo Federal.
6. Facultar al Congreso para establecer su propia legislación interna, quitando al Ejecutivo la facultad de veto de dichos ordenamientos legales.
7. Establecer la inviolabilidad del recinto donde legislen senadores y diputados.
8. Crear comisiones especiales de investigación por parte del Congreso para supervisión y control de las entidades descentralizadas y empresas de participación estatal.
9. Ampliar la representación proporcional para los congresos locales y las autoridades municipales (en lugares con más de 300 mil habitantes).
10. Mejorar la participación política de los habitantes del Distrito Federal, a través del referéndum y la iniciativa popular.
11. Incorporar el derecho a la información como garantía social (López Portillo, 2010: 116-127).

Las reformas políticas, como es evidente, no tuvieron resultados inmediatos, uno de los factores que más influyó para que esto pasara fue el intento del Ejecutivo federal por mantener el control en la vida política del país. En una sociedad con un sistema político autoritario e instituciones no acostumbradas a la disidencia ni a la pluralidad como una forma válida y cotidiana de la forma de vida de las sociedades modernas, los frenos y las cortapisas seguían vigentes en todo momento. Sin embargo, inició un periodo de cambio en el lenguaje político y las formas de convivencia entre ciudadanos de distintas orientaciones políticas e ideológicas, por lo que las instituciones y las leyes tuvieron que transformarse para dar cabida a los “otros”, a los “diferentes”, a los que ya no eran ni querían ser parte del sistema hegemónico.

Surgieron nuevos espacios políticos y se renovó la cultura política dando paso a modificaciones institucionales. Tal sería el caso de la representación proporcional en los municipios, esto otorgó experiencias iniciales a los actores políticos surgidos de la oposición, en especial a los miembros del PAN, que al ganar posiciones en los municipios y adquirir experiencia de gobierno, fueron preparándose hasta obtener sus primeros triunfos electorales para los cargos de gobernador a partir de 1989. O el caso de suprimir el veto del Ejecutivo para que el Congreso legislara sobre su organización interna, lo cual ayudó para que en la Legislatura LVII del Congreso de la Unión (1997-2000), se eliminara la

estructura interna hegemónica del PRI y se facilitara una organización más plural en la composición interna de la Cámara de Diputados. Es evidente que estas modificaciones han estado sustentadas en una votación popular que de manera importante fue otorgando a los partidos de oposición grados cada vez más altos de representación en los órganos colegiados. Todo avance jurídico e institucional, cuando se trata de una reforma política, tiene como base la votación que emiten los ciudadanos, ya que son ellos los que dan vida a esa *Reforma Política* con su participación. Recuérdese que estamos hablando de un sistema político que intenta dejar atrás su pasado autoritario para dar forma a una nueva cultura política de corte democrático.

Por otra parte, la reforma política no sólo era de carácter electoral, toda vez que el mismo López Portillo menciona que los cambios incluyen el desarrollo económico y social para dar sentido a la Reforma Administrativa y Fiscal sustentadas en la reforma política (López Portillo, 2006: 17).

Es importante mencionar que la reforma política también propició una serie de cambios dentro de la administración pública (reforma administrativa), así lo declaró López Portillo en su discurso de toma de posesión “Los fines que persigue la Reforma Administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad [...] Como elementos de partida hemos propuesto la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, la de Presupuesto y Gasto Público y la de Deuda Pública; modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Convenio único de Inversión y Desarrollo con los gobiernos de los estados, así como un conjunto de ordenamientos que permitan fincar responsabilidades y hacer más expedita la impartición de la justicia en materia agraria, laboral, administrativa y civil o popular” (López Portillo, 1976: 17).

Si bien no se requirió realizar reformas constitucionales para la reforma administrativa⁵, fue necesaria la creación de una nueva legislación federal que permitiera una mejor planificación de la actividad gubernamental, por lo que el 17 de abril de 1980 se presentó el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* que era “un reflejo del prado [sic] actual de los avances en la integración de un Sistema Nacional de Planeación; contiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del progreso de planeación, aprovecha el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico e integra los aspectos sectoriales y especiales; y muestra además, los logros alcanzados en la formulación de planes sectoriales y estatales que ya han estado influyendo en la definición y ejecución de la política de desarrollo” (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980).

5. Brugué y Gallego plantean la necesidad de hacer correspondiente a la administración pública con los procesos de democratización, a fin de que la participación ciudadana encuentre canales más expeditos para impactar en los procesos de la gestión pública (Brugué y Gallego, 2001: 242).

2. Etapa 1983-1988

Desde el principio de su gobierno, Miguel De la Madrid enfrentó una crisis económica debido al desequilibrio de la planta productiva, el comercio y las finanzas públicas, reflejo de ello es que: durante 1982, la inflación se acercó a los tres dígitos, el desempleo aumentó a un 10%, el peso se había devaluado en el último año más del 100% y existían dos tipos de cambio: el controlado y el libre. Asimismo, los vencimientos a corto plazo de la deuda externa y la fuga de capitales pusieron en riesgo la frágil economía mexicana.

El 1 de diciembre de 1982, en su toma de protesta, el presidente De la Madrid propuso diez puntos programáticos:

1. Disminución del crecimiento del gasto público.
2. Protección al empleo.
3. Continuación de las obras en proceso con un criterio de selectividad.
4. Reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
5. Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para alimentación del pueblo.
6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el desmedido crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda pública.
7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional, evitando especulación o desviación de recursos a financiamientos no justificados para la producción, procesamiento, distribución y consumo de los bienes y servicios que requieren los consumos mayoritarios y el interés de la Nación.
8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
9. Reestructuración de la Administración Pública Federal para que actúe con eficacia y agilidad.
10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta consagrado por la Constitución General de la República.

Para impulsar el cambio estructural y hacer frente a la crisis, De la Madrid promovió una serie de reformas legales, entre las que sobresalen un cambio a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, para ratificar el régimen de economía mixta, precisar el papel del Estado en la rectoría económica, limitar su intervención directa a los sectores

considerados estratégicos o prioritarios, y crear un sistema de planeación democrática en el que coparticiparan los sectores público, privado y social, que obligara a establecer un Plan Nacional de Desarrollo con metas específicas para cada área de gobierno. La reforma se presentó el 12 de diciembre de 1982 al Congreso de la Unión. Esto era necesario para distender el ambiente de confrontación del sector privado en contra del gobierno, ofreciendo a los empresarios un mensaje de certidumbre y tranquilidad para dar fundamento jurídico a los cambios estructurales que se emprenderían y conducir las políticas económicas indispensables en el combate a la crisis. Recuérdese que en septiembre de ese año, el presidente López Portillo nacionalizó la banca, desde ese momento el sector privado mostró su encono contra toda forma de intervención gubernamental en la economía, calificándola como parte de una política populista e irresponsable, y por tanto, deleznable. Estamos hablando del momento en el cual la derecha mexicana estaba logrando articular el léxico bajo el cual desarrollaría su discurso político posterior.

El 1 de septiembre de 1983, durante su primer informe de gobierno, el presidente De la Madrid declaró la necesidad de continuar con las modificaciones con respecto a la forma de gobierno de los municipios como parte de la revisión de los avances de la reforma política. Como consecuencia, el Constituyente Permanente reformó y adicionó el artículo 115 de la Constitución con el fin de fortalecer el municipio como célula política del país, para universalizar la representación proporcional en los ayuntamientos, independientemente del tamaño del municipio y su población. Los regidores serían designados a partir de entonces conforme a la votación obtenida por cada partido, lo que llevó la reforma política a todo el país (De la Madrid, s/f).

El 3 de noviembre de 1986, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma a los artículos 52, 53, 54, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el 29 de diciembre del mismo año la *iniciativa del Código Federal Electoral*. Ambos fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación: la reforma constitucional el 15 de diciembre de 1986 y el Código el 12 de febrero de 1987.

En síntesis, la reforma electoral propuso los siguientes cambios:

1. Ampliar la Cámara de Diputados (de 400 a 500, 300 por el principio de mayoría relativa y 200 de representación proporcional) e incluir al partido mayoritario para que pueda obtener diputados por el principio de representación proporcional.
2. Incorporar la cláusula de gobernabilidad (garantía de mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al partido mayoritario).
3. Incluir un tope máximo de 70% de asientos en la Cámara de Diputados para un solo partido.

4. Integrar el Colegio electoral de la Cámara de Diputados sólo por diputados que tengan constancia de mayoría; en el caso del Colegio electoral del Senado se integrarían los presuntos senadores electos, así como también aquellos que continuaren en el ejercicio de su encargo.
5. Renovar la Cámara de Senadores cada tres años.
6. Cambio en la composición de la Comisión Federal Electoral: los partidos se representan con base en el porcentaje de votación.
7. Creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (como órgano autónomo con facultades para revisar los actos de naturaleza administrativa).

La finalidad de las reformas electorales propuestas por el Ejecutivo fue limitar la participación de los partidos de oposición en las cámaras legislativas federales y brindarles una apertura limitada en las representaciones locales, pues el desgaste del partido en el poder empezaba a mostrarse en las elecciones de las entidades federativas. Procesar una reforma política y una reforma electoral en medio de una crisis del modelo de desarrollo resultó muy complicado para una burocracia política que distaba de ser un paladín de la democracia, por ello la involución política de ese sexenio no escapa a la lógica imperante que seguía siendo mayoritariamente autoritaria. Crisis del modelo de desarrollo, beligerancia de los sectores patronales, reclamos democratizadores desde la oposición partidaria, demandas callejeras de diversos sectores de la sociedad civil, un PRI desgajado por la Corriente Democratizadora y el sismo de 1985 conformaron un escenario que rebasó a Miguel De la Madrid y a su administración. Este cúmulo de problemas no resueltos y la irrupción de nuevos actores políticos y sociales en el ámbito nacional hicieron que las elecciones presidenciales de 1988 revelaran la insuficiencia de un modelo de sistema político insostenible, también mostraron que los cambios a la legislación se habían quedado cortos y contribuyeron a consolidar la crisis de legitimidad que padeció Carlos Salinas de Gortari en su ascenso a la Presidencia de la República.

3. Etapa 1989-1994

Después de los cuestionados resultados electorales presidenciales de 1988, es que Carlos Salinas propuso tres acuerdos nacionales para su gobierno: a) Para la ampliación de la vida democrática; b) Para la recuperación económica y la estabilidad; y, c) Para el mejoramiento productivo del bienestar popular.

Estos tres acuerdos fueron los ejes a los que el presidente Salinas llamó la “*Reforma del Estado*”, la cual, a su vez, tuvo como finalidad “resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar, entre un Estado más propietario o un Estado más justo” (Salinas de Gortari, 2006: 30). Incluso el mismo Salinas de Gortari definió

la *Reforma del Estado* como la “concertación, ejercicio democrático de la autoridad, racionalización y fomento de la autonomía, aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, privatizaciones de las empresas públicas no estratégicas con participación de los obreros en su propiedad y canalización del producto de su venta a programas sociales, y transparencia en sus relaciones con todos los actores sociales y los ciudadanos, constituyen las prácticas nuevas del Estado Mexicano” (Salinas de Gortari, 1990).

Las reformas políticas fueron las siguientes (Casar, 2012: 192-193):

a) “Para la ampliación de nuestra vida democrática” las reformas electorales pueden dividirse en tres fechas:

1989-1990

1. Modificación de la cláusula de gobernabilidad (35% como porcentaje necesario de votos para que opere), incluye que ningún partido podrá tener más de 350 diputados.
2. Creación del Instituto Federal Electoral (IFE), presidido por el secretario de Gobernación.
3. Elaboración de un nuevo padrón electoral, catálogo de electores y credencial de elector con fotografía.
4. Acceso electrónico por parte de los partidos políticos a la información sobre la votación durante la jornada electoral.
5. Establecimiento de sanciones penales por fraudes electorales.
6. Acceso a medios de comunicación masiva para los partidos políticos con registro.
7. Promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

1993

1. Eliminación de la cláusula de gobernabilidad en la que se establece un tope máximo de 63% del total de la Cámara de Diputados para un solo partido (315 diputados).
2. Ampliación del Senado a 128 integrantes: I) Se mantienen dos senadores de mayoría; II) Se mantiene un senador por entidad de primera minoría y, III) Se establecen 32 senadores de representación proporcional.
3. Se elimina la autocalificación de los colegios electorales al conferir al Tribunal Federal Electoral el carácter de autoridad máxima jurisdiccional en la materia.
4. Se le otorga al IFE la capacidad de ratificar los resultados de las elecciones.

1994

1. Se ordena la independencia del IFE al establecer la ciudadanización de los consejeros en la que los partidos mantienen la voz pero pierden su voto en el Consejo General de dicho órgano.
 2. Nuevo padrón electoral.
 3. Topes de campaña.
- b) “Para la recuperación económica y la estabilidad” los cambios fueron:
1. Reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución: el miércoles 2 de mayo de 1990 se enviaron a la Cámara de Diputados, se proponía revertir la estratificación de la banca del 1 de septiembre de 1982, regresándola a manos de los privados como parte de la liberalización financiera que comenzó en 1989 (Presidencia de la República 1994a: 425-429).
 2. Reformas al artículo 27 constitucional: la reforma presidencial tenía tres objetivos: a) brindar a los ejidos y comunidades la decisión de sus actividades; b) dar movilidad de los certificados de los derechos agrarios dentro del ejido, ya que la nueva legislación posibilitaba a los ejidatarios para que pudieran vender los títulos que acreditaban su propiedad a otros integrantes del ejido; y, c) abrir el dominio sobre la parcela, lo que significaba que el ejidatario podía decidir libremente sobre su uso, lo cual incluía la posibilidad de cambiar el régimen al de la pequeña propiedad (Presidencia de la República 1994b: 182-189).
 3. La desincorporación de empresas estatales: en 1982 existían 1,155 paraestatales, al 1 de diciembre de 1988 había 618, y al término de 1993 sólo 258, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación. Por la venta de las empresas, el gobierno obtuvo más de 69 mil millones de nuevos pesos. (Presidencia de la República 1994c: 65).
 4. El *Tratado de Libre Comercio con América del Norte*: constaba de un preámbulo y 22 capítulos agrupados en ocho partes, en los que se encuentran los acuerdos de desgravación arancelaria, comercio de bienes raíces y servicios, así como las reglas de origen (requisitos que deben cumplir las mercancías para gozar del régimen arancelario preferencial del tratado. Algunas ramas industriales, por sus características, ameritaron un capítulo especial como la industria textil, la automotriz, el sector agropecuario, el financiero y el energético (Presidencia de la República 1994c: 151-152).
- c) “Para el mejoramiento productivo del bienestar popular”, se hicieron básicamente dos cambios:
1. Reforma del artículo 3º y 31 de nuestra carta magna: a fin de elevar a rango

constitucional el derecho a la educación, instituir la obligatoriedad de la enseñanza secundaria y asentar el carácter nacional de la educación.

2. Así como establecer el Programa Nacional de Solidaridad para combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988).

La reforma política gradualista y la agresiva reforma del Estado trastocaron a la sociedad mexicana de una manera radical. El empuje de la reforma del Estado modificó lo que habían sido las bases tradicionales de desenvolvimiento de la economía nacional. Se retiró a sectores industriales la protección de las leyes y tuvieron que competir con empresas transnacionales debido a la unión de México al GATT; respecto a lo que el periódico *El País* mencionó: “México firmó ayer en Ginebra su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), con lo que el país azteca podrá participar como 92º miembro de la organización en la reunión ministerial que se celebrará el 15 de septiembre en Punta del Este (Uruguay) y disfrutar de todas las concesiones arancelarias negociadas por los otros miembros desde la entrada en vigor del Acuerdo General en 1948. Al firmar el acuerdo, México se compromete a consolidar sus derechos de aduana a un tipo máximo del 50%. En el caso de muchas importaciones será aplicable un arancel más bajo. Procederá también a introducir ajustes en las medidas fiscales, en el sistema de licencias de importación y en otras medidas no arancelarias” (Agencia EFE, 1986). El campo mexicano ahora se encontraba con que debería ajustarse a la competencia internacional bajo los designios de las ventajas comparativas y los vaivenes de precios en los mercados. Los trabajadores veían cómo sus organizaciones de defensa caían en desuso ante la competencia internacional y la implantación de maquiladoras. El embate neoliberal preparado durante el gobierno de De la Madrid, cobraba pleno vigor bajo la reforma del Estado de Salinas de Gortari.

4. Etapa 1995-2000

El sexenio de Zedillo estuvo signado por la necesidad cortoplacista de resolver una crisis económica y una devaluación heredadas del gobierno anterior. También se dedicó a resolver, o al menos intentarlo, parte de los desastres sociales que las reformas salinistas generaron, por ejemplo: la simbólica guerrilla zapatista y todo el conjunto de disgustos sociales que se agrupó en torno a ese movimiento social. Por otra parte, producto de la devaluación y del manejo ineficiente de la banca reprivatizada por Salinas, se hizo necesaria la venta de esos activos a empresas transnacionales que se hicieron cargo de la

banca. De la misma manera, la fiesta privatizadora de Salinas vendió a las empresas constructoras de carreteras proyectos con base en datos inexistentes que hicieron inviables dichas inversiones y fue necesario rescatar esas empresas con dinero público. Producto de la crisis y del sobreendeudamiento de los clientes de la banca, el gobierno de Zedillo se dio a la tarea de hacer frente, con dinero público, al rescate de la misma en una operación que se denominó Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Como puede apreciarse, la actividad del gobierno de Ernesto Zedillo no se encaminó a descubrir nuevos derroteros para el país, sino a paliar y arreglar, dentro de una lógica neoliberal, parte de los desastres sociales, económicos y políticos recibidos de su antecesor.

Hay dos aspectos que es menester resaltar de la gestión zedillista: Por una parte, el compromiso por gestionar una política electoral y de partidos políticos competitiva; por la otra, el primer intento consistente en lograr una política pública para combatir la pobreza extrema (Cfr. Favela, 2003). Ciertamente, la administración de Zedillo fue mucho menos lucidora que la de sus antecesores inmediatos, pero resultó de mayor trascendencia para la consolidación de la reforma política, electoral y la reforma del Estado.

El sexenio de Zedillo, gracias a la renegociación de la deuda externa, contando con el aval del petróleo y el beneplácito del gobierno norteamericano encabezado por William Clinton, enfrentó y resolvió el tradicional sobreendeudamiento del sector público que dejó de ser una constante preocupación para los gobiernos federales, ya que se logró disminuir y diferir los intereses, así como una renegociación de los plazos de vencimiento de los empréstitos contratados por gobiernos anteriores. Otro logro económico significativo de este gobierno fue lograr constreñir la inflación, empeño en el que el gobierno federal y el Banco de México estuvieron involucrados desde la década de 1970, pero muy señaladamente durante la hiperinflación que el país sufrió en el año 1987 y que, con Zedillo, pudo ser finalmente reducida a cifras de un solo dígito, a pesar de la crisis económica de 1994-1995.

La llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia de la República se enfocó, también, en su propuesta de resolución desde el gobierno frente a la problemática del conflicto con el movimiento armado en Chiapas, y tuvo aspectos positivos de contención, aunque no de resolución. Asimismo, propuso cambios al Poder Judicial para dar un mayor equilibrio entre poderes.

Para continuar con el discurso de su antecesor en lo que se refiere a la *Reforma del Estado*, su propuesta se limitó al tema electoral con los siguientes cambios:

1. Plena autonomía de los órganos electorales;
2. Tribunal Electoral integrado al Poder Judicial de la Federación;

3. Sistema de justicia electoral;
4. Fortalecimiento y equidad del sistema de financiamiento público;
5. Acceso a los medios de comunicación colectiva;
6. Mecanismos de fiscalización;
7. Ampliación del Senado e introducción del principio de representación proporcional en este órgano legislativo (64 de mayoría, 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional);
8. Disminución de la sobrerepresentación en el Congreso (máxima de 8%);
9. Elevación del umbral para el registro de los partidos políticos (2%);
10. Tope a la representación de un solo partido en la Cámara de Diputados (60%);
11. Ciudadanización de la jornada electoral; y,
12. Reforma al Distrito Federal (las jefaturas delegacionales y el jefe de gobierno de la ciudad de México se convierten en puestos de elección popular) (Casar, 2012: 194).

Lo anterior permitió un avance de la democratización de los procesos electoral que permitió la llegada a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, donde a partir de ese momento el Ejecutivo Federal en turno no tendrá la mayoría calificada necesaria para las reformas constitucionales. Lo que llevará a la situación que indica Glotz y Schulze sobre la importancia de las Reformas Políticas: “El arte de la política de las reformas consiste en encontrar los espacios libres existentes, y abrirlos con la ayuda de las coaliciones sociales y mayorías políticas; así como también en no echar a perder estos espacios cultivando intenciones que la sociedad objetivamente no está (o todavía no está) en condiciones de cumplir” (Glotz y Schulze, 2006).

5. Etapa 2001-2006

A partir de que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría legislativa en 1997, la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados llevó a cabo en 1998 foros regionales en los que académicos, organizaciones civiles y ciudadanos propusieron 122 reformas constitucionales. En el año 2000 se creó la *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado*, la cual recibió 167 propuestas de cambios a nuestra carta magna.

Asimismo, la Secretaría de Gobernación, a instancias del presidente Vicente Fox, llevó a cabo el Foro para la revisión integral de la Constitución, que derivó en una pro-

puesta de 75 cambios constitucionales; sin embargo, el Ejecutivo presentó tres iniciativas al Congreso de la Unión en materia electoral:

a) Respecto a los artículos 41, 116, 122: Las reformas al texto constitucional pretendían contribuir a transparentar los recursos utilizados por los partidos políticos en los procesos electorales, reducir los costos de las campañas y crear los espacios para la construcción de acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas (Fox, 2004a).

b) Dos reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

- La primera con la finalidad de transparentar el uso de los recursos públicos en las campañas electorales, reducir su costo, fortalecer las facultades de fiscalización del IFE hacia los partidos políticos y unificar los calendarios electorales (Fox, 2004b).

- La segunda propuso: 1) permitir que los mexicanos en el extranjero que cuenten con credencial de elector puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones para presidente de la República; 2) facultar al IFE para integrar el padrón de los mexicanos en el extranjero, regular el voto y supervisar el uso de los recursos económicos destinados al proceso electoral; y, 3) prohibir a los partidos políticos realizar actos masivos en territorio extranjero o hacer uso de los medios de comunicación para promover sus plataformas electorales (Fox, 2004b).

Sin embargo, Alarcón comenta que el problema de la Comisión fue:

Sin duda, [...] que dicho ejercicio terminara siendo sepultado a consecuencia de las intrigas palaciegas que colocaron dicho proyecto ante los ojos de Fox como una camisa de fuerza; o simplemente como una forma de volverlo rehén de dicho conjunto de especialistas (y de Muñoz Ledo en específico, a quien Fox terminó alejando del país como embajador). Si bien al final de su sexenio, Fox aceptó reactivar su vínculo con dicho proyecto mediante el 'traslado' público de la iniciativa hacia la Asociación Nacional para la Reforma del Estado promovida por el propio Muñoz Ledo, dicho evento terminó siendo sólo un reciclamiento de fachada, dada la creciente pérdida de impulso por parte de Fox, y ya en el preámbulo del proceso electoral de 2006 (Alarcón, 2009).

Aunque la propuesta de reforma de Fox no fue aprobada por el Congreso, toda vez que las tres iniciativas fueron, primero "congeladas" y después desechas por los legisladores

de la Cámara de Diputados en el 2013, dio pie a los cambios a la legislación electoral con la finalidad de reducir los montos asignados a los partidos políticos, así como hacer campañas electorales más cortas, ya que a los ojos de la ciudadanía se consideraba un despilfarro el dinero del que disponían los partidos políticos durante los procesos electorales.

6. *Etapas 2007-2012*

Después de las controvertidas elecciones presidenciales de 2006, el período de gobierno de Felipe Calderón puede dividirse en dos etapas en lo que se refiere a reformas políticas. En la primera se realizaron acciones desarrolladas por el Congreso de la Unión en la elaboración y ejecución de acciones a partir de la *Ley para la Reforma del Estado*; en la segunda, el Ejecutivo federal presentó una propuesta de reforma a la Constitución con la intención de impulsar una reforma política de mayor alcance.

Los legisladores federales del PRI, luego de las elecciones presidenciales de julio de 2006, se reunieron en Valle de Bravo, el 12 de agosto de 2006, para la presentación del escrito “Notas para una propuesta de trabajo legislativo. Documento preliminar de Valle de Bravo”, con la finalidad de hacer un pacto llamado *Ley para la Reforma del Estado*.

De acuerdo con el primer borrador, el contenido de la nueva ley debía ser el siguiente (Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 2010: 101):

1. Crear una Comisión Redactora de las reformas constitucionales y legales, integrada en forma plural con representantes de todos los partidos políticos.
2. Crear una Comisión de Negociación y Consenso, en la que estén representados los partidos y algunos representantes de los factores reales de poder, como organismos empresariales y civiles (Pacto de Chapultepec), Iglesia católica, rectores de universidades, de la Conago, etc.
3. Definir un método de consulta popular que haga las veces de un referéndum.
4. Establecer tiempos o plazos para la reforma.

La agenda de reforma consideró los siguientes temas:

Cuadro 1-I. **Agenda para la discusión de la Ley de la Reforma del Estado**

Temas	Consenso	Debate	Disenso
Economía	Derecho de propiedad Economía de mercado Autonomía entre economía y política	Nivel de intervención del Estado. Reforma hacendaria. Reforma energética.	IVA en alimentos y medicinas. Estado con responsabilidad social. Privatización. Federalismo fiscal. Revisión agropecuaria del TLC. Política industrial.
Sociedad	Reforma del sistema de pensiones Reforma laboral Combate a la pobreza Generación de empleos Política migratoria Reforma educativa	Programas sociales	Autonomía sindical. Seguridad social y distribución de costos del sistema de pensiones.
Política	Reforma del régimen político	Presidencialismo Parlamentarismo Mayor peso al congreso. Construcción de un gobierno de coalición.	Nueva constitución Acotamiento para injerencia (sic) gubernamental en el año electoral.
	Duración de campañas Gastos de campaña	Reforma electoral Integración del IFE	Financiamiento de los partidos.
Seguridad pública	Reforma penal Juicios orales y mediación jurídica Reforma de la PGR	Policía nacional. Sistema de competencias entre el gobierno federal y las entidades federativas. Sistema de justicia penal alternativa.	Policía nacional.

Fuente: Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 2010:105.

Derivado de lo anterior, se propuso la creación de la *Comisión Ejecutiva de Negociaciones y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión* (CENCA), con la finalidad de elaborar la *Ley para la reforma del Estado* (Ley para la Reforma del Estado, 2007), publicada el 13 de abril de 2007 en el Diario Oficial de la Federación. Básicamente, el objeto de la nueva Ley fue “establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano” (artículo 1).

El proceso legislativo fue el siguiente: la iniciativa fue presentada el 14 de noviembre de 2006 por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera; sin embargo, es importante mencionar que el diputado Juan Nicasio Guerra Ochoa (PRD) presentó el 21 de noviembre de 2006 su iniciativa de Ley para la Reforma del Estado, y también el diputado Alfredo Adolfo Ríos Camarena (PRI) llevó al Pleno el 27 de febrero de 2007 su propuesta de la nueva Ley para la Reforma Política del Estado Mexicano, las cuales fueron desechadas. Por lo que el único interlocutor válido durante el período 2006-2012 fue el ex gobernador de Sonora y no otros actores políticos.

Por otra parte, la legislación creaba de manera formal la Comisión Ejecutiva (CENCA) antes mencionada, integrada en dos niveles para las negociaciones. En el primero, estaban los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras y las Presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras; y, en el segundo estaban los representantes del Poder Ejecutivo Federal, así como la presidencia de los partidos políticos nacionales.

Las mesas de trabajo se describen en el cuadro 2-I.

Cuadro 2-I. Mesas de trabajo para la discusión de la Ley de la Reforma del Estado

Mesa de trabajo	Temas
I. Régimen de Estado y Gobierno ¹	Relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo Reforma del Poder Legislativo Órganos Constitucionales Autónomos Responsabilidades de los servidores públicos e instrumentos políticos y jurisdiccionales para su exigencia Democracia participativa
II. Democracia y Sistema Electoral ²	Precampañas, campañas, acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación, financiamiento y prerrogativas de los partidos políticos Instituto Federal Electoral. Integración de sus órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Fiscalización y vigilancia de los ingresos, gastos y patrimonio de los partidos políticos Sistema de partidos y coaliciones electorales Justicia electoral, recuento de votos, sistema de nulidades y delitos electorales
III. Federalismo ³	Relaciones intergubernamentales Reforma política del Distrito Federal Régimen de competencias Federalismo hacendario Planeación y desarrollo regional Transparencia y rendición de cuentas Reforma municipal

Mesa de trabajo	Temas
IV. Reforma del Poder Judicial ⁴	Acceso a la justicia Fortalecimiento del poder judicial Tribunal constitucional Consejo de la judicatura Órganos de impartición de justicia locales Ministerio público Juicio de amparo y derechos humanos Atención a las víctimas y reparación del daño Sistema penitenciario Seguridad pública Justicia penal Justicia electoral
V. Garantías Sociales ⁵	Reconocimiento, Principios y Protección de los Derechos Humanos Derechos Sociales Derechos Civiles y Políticos y otros derechos

Fuente: ¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (2007a); ² Senado de la República (2007a); ³ Centro de Investigación y Docencia Económica (2007); ⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (2007b); y, ⁵ Senado de la República (2007b).

Como muestra el cuadro 1-I la propuesta de agenda era muy amplia y, por ello, Giovanni Sartori declaró, en un evento realizado en la Universidad Nacional Autónoma de México, en abril de 2007, que las propuestas de los legisladores para concretar en un año la Reforma del Estado “sería un record y amerita una medalla olímpica”; además, criticó a los legisladores de querer erigirse como redactores fundamentales de la ley, ya que las reformas de los últimos 30 años en América Latina han sido, en su mayoría, peores que las anteriores (Merlos, 2007).

Lo anterior no gustó a Manlio Fabio Beltrones, presidente de la Cámara de Senadores en ese momento y redactor de la *Ley para la Reforma del Estado*, quien aseguró “la duda de Sartori proviene del fallido proceso de reforma del Estado que encabezó en 1997”, y calificó de “simplistas y pragmáticas algunas de las fórmulas únicas” de Sartori (Reséndiz y Ochoa, 2007). Sin embargo, el académico tuvo la razón: la agenda de cambios legislativos era extensa para hacerla en un año, tiempo que la ley tenía como vigencia, los resultados fueron limitados para todo lo que el Congreso se proponía cambiar en un corto período. Sin embargo, la discusión política y los debates que acompañaron la formulación de la Ley para la Reforma del Estado tuvieron mucha importancia a la hora de orientar los trabajos de las posteriores reformas políticas y del Estado.

Las reformas constitucionales y las leyes federales que lograron concretarse como parte de lo establecido por la Ley para la Reforma del Estado, fueron:

Reforma estrictamente política:

1. Artículo 69: modificación del formato presidencial, el presidente de la República entregará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública federal. Lo anterior terminaba con el día del presidente al dejar de presentar un discurso frente al Congreso de la Unión.
2. Artículo 93: facultar al Congreso para convocar bajo protesta de decir la verdad, a secretarios de Estado, titulares de entidades paraestatales o cualquier funcionario de la Administración Pública con el objeto de discutir una ley o estudiar un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para responder interpelaciones o preguntas. Sin embargo, los legisladores omitieron algo: no hay sanciones si el funcionario miente.
3. Artículo 93: establecer la figura de Pregunta Parlamentaria cuando el Congreso de la Unión requiera información o documentación del gobierno federal, por lo cual debe haber respuesta a más tardar en 15 días naturales.
4. Artículo 88: el presidente de la República puede ausentarse hasta por 7 días, sin permiso del Senado o la Comisión Permanente.
5. Reforma en materia de justicia penal: Otorgó mayores facultades al Poder Ejecutivo en la lucha contra la delincuencia organizada, se rediseñó el sistema de seguridad pública, además de plantear un proceso gradual de modificación de la justicia penal para transitar hacia juicios orales.

Reforma electoral:

1. Disminución del periodo de campañas (90 días las presidenciales y 60 las intermedias).
2. Reducción de financiamiento y topes de campaña.
3. Unificación de calendarios electorales.
4. Regulación de precampañas.
5. Prohibición constitucional a partidos, candidatos y particulares para adquirir propaganda electoral en radio y TV.
6. Prohibición constitucional a campañas negativas.
7. Liquidación de los partidos ante pérdida de registro político.
8. Eliminación del secreto bancario.

9. Renovación escalonada del Consejo General del IFE.
10. Contraloría interna para el IFE.
11. Prohibición de la propaganda gubernamental personalizada.
12. El derecho de réplica para cualquier ciudadano.
13. Eliminación de la causal de nulidad abstracta.

Las propuestas de reformas en cuanto a la modificación del formato del informe presidencial, la convocatoria de los funcionarios gubernamentales por parte de los legisladores y el formato de petición del Congreso para recibir por escrito las respuestas del gobierno fueron básicamente resultado de la relación ríspida de Vicente Fox con los diputados y senadores de oposición. Mientras que la reforma electoral se hizo a partir de las deficiencias que mostraron la legislación y la institución responsable de llevar a cabo a buen puerto las elecciones presidenciales de 2006.

La propuesta de la *Reforma del Estado* respecto de juicios orales tuvo capital importancia, pues tocó aspectos vinculados con la policía, el ministerio público y los jueces, esto es, con el sistema de impartición de justicia en su totalidad. Las reformas en materia de justicia penal forman la base sobre la que se articuló el combate contra la delincuencia organizada y han permitido la modernización de los sistemas de inteligencia por parte del gobierno mexicano para incrementar la eficacia de las policías y demás cuerpos de seguridad del Estado. Si bien el éxito del combate a la delincuencia organizada, hasta la fecha, no ha dado los resultados que los mexicanos reclaman, ninguna política pública sería para combatir al crimen puede siquiera diseñarse sin contar con los elementos de información, inteligencia e infraestructuras informáticas con los que ahora está dotado el aparato de fuerzas de seguridad del Estado mexicano.

Por otra parte, después de los resultados del CENCA y la derogación de la vigencia de la *Ley para la Reforma del Estado*, el presidente Felipe Calderón presentó ante la Cámara de Senadores, el 15 de diciembre de 2009 la *Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del Estado)*.

Dicha iniciativa presidencial buscaba dos objetivos centrales: a) fortalecer al sistema político; b) mecanismos que permitan consolidar nuestras instituciones.

Así, se esperaban los siguientes beneficios de los cambios constitucionales:

- 1) Fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía al ofrecerle nuevas formas de participación, así como mecanismos de sanción en el desempeño de los funcionarios y los representantes públicos.

- 2) Dar un nuevo equilibrio a la relación entre poderes, de tal forma que el diseño de colaboración entre poderes fortalezca la legitimidad de las elecciones y no las obstaculice.
- 3) Generar incentivos para acrecentar el desarrollo institucional del país.
- 4) Facilitar la toma de decisiones políticas al minimizar los costos de ejecución y al fomentar que la pluralidad de las opiniones políticas se traduzca en mayorías capaces de impulsar las decisiones que el país requiere (Calderón, 2009).

Específicamente se propusieron nueve puntos en la reforma constitucional:

1. Permitir la elección consecutiva de legisladores federales y eliminar la prohibición para legisladores locales, miembros del ayuntamiento y jefes delegacionales, imponiendo un límite máximo de doce años consecutivos en el ejercicio del cargo.
2. Reducir el número de integrantes de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, modificando los principios para la integración de esta última. La propuesta para la primera fue reducir de 500 legisladores (300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional) a 400 escaños (240 electos por el principio de mayoría relativa y 160 de representación proporcional); fijar la Cámara de Senadores -compuesta actualmente por 128 (64 de mayoría, 2 por cada entidad federativa; 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional) en 96 integrantes, desapareciendo los 32 de representación proporcional.
3. Adoptar, para la elección de presidente de la República, el principio de mayoría absoluta, recurriendo a una segunda votación, cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en la primera votación.
4. Establecer la segunda vuelta electoral en la elección presidencial.
5. Incrementar el porcentaje mínimo de votación para que un partido político nacional conserve su registro, a cuatro por ciento de la votación nacional total emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias.
6. Incorporar la figura de las candidaturas independientes y permitir su postulación para todos los cargos de elección popular. Incorporar la figura de iniciativa ciudadana para permitir la presentación de propuesta de ley en el seno de la sociedad civil.
7. Otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atribución de presentar iniciativas de ley en el ámbito de su competencia.

8. Facultar al presidente de la República para presentar, en cada primer período ordinario de sesiones del Congreso, un número determinado de iniciativas que deberán dictaminarse y votarse por medio de un trámite legislativo preferente. Asimismo, establecer el referéndum como requisito para la entrada en vigor de las iniciativas de reforma constitucional de trámite preferente sobre las que el Congreso no se pronuncie.
9. Establecer de forma expresa en la Constitución, la facultad del Ejecutivo Federal para observar, parcial o totalmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación; asimismo, la facultad de publicar parcialmente aquellas leyes cuyas observaciones hayan sido superadas por el Congreso (Calderón, 2009).

La iniciativa fue presentada por el Ejecutivo el 15 de diciembre de 2009 ante la Cámara de Senadores, donde se turnó a la Comisión de Estudios Legislativos. En dicha iniciativa pueden encontrarse tres puntos de análisis:

1. El trámite legislativo para la aceptación fue muy lento: la Cámara de origen la votó en el Pleno de la Cámara de Senadores el 27 de abril de 2011 y fue turnada a la Cámara revisora al día siguiente, pero hasta el 4 de noviembre los diputados la aprobaron con modificaciones y se devolvió a la Cámara de origen. La Cámara alta aprobó el 13 de diciembre de 2011 y la Cámara baja el 19 de abril de 2012; los congresos locales la votaron el 18 de julio del mismo año. Finalmente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.
2. El dictamen del Ejecutivo se aprobó con 17 iniciativas más presentadas en el Congreso entre 2005 y 2010 (5 del PRD y 3 del PRI; el PAN, PC y PVEM presentaron 2 individualmente; el PRD-PCPT 1; y los Congresos de Tlaxcala y Michoacán enviaron 1 cada cual).
3. Los puntos aprobados por el Senado de la República, a la iniciativa presidencial fueron en los siguientes temas: a) Iniciativa ciudadana; b) Consulta popular; c) Candidaturas independientes; d) Observaciones del ejecutivo al presupuesto de egresos de la federación; y, e) Reelección de legisladores. Y se desechó la propuesta de aumentar el porcentaje de votos de los partidos en las elecciones para obtener el registro, así como la de que la Suprema Corte pudiera presentar iniciativas de ley.
4. Los senadores incluyeron los siguientes cambios: I) Iniciativa preferente; II) Reconducción presupuestal; III) Substitución del presidente en caso de falta absoluta; IV) Ratificación de comisionados de órganos reguladores; y, V) Integración de la asamblea legislativa del Distrito Federal (Senado de la República, 2011).

Sin embargo, la Cámara de Diputados le hizo cambios al dictamen de la Cámara de origen para eliminar la propuesta de la reelección de los legisladores federales, locales, presidentes municipales y delegados con el argumento “no coinciden con el tema de la reelección contenida en la Minuta materia de este Dictamen, sin embargo no están en contra de la no reelección y se considera necesario agotar previamente una consulta popular, a efecto de que sean los propios ciudadanos los que definan en una consulta formalmente organizada por el IFE, si están a favor o en contra de la reelección consecutiva” (Cámara de Diputados, 2011a).

Los resultados de la reforma política fueron en materia de la iniciativa preferente, toda vez que el Ejecutivo Federal después de la reforma constitucional utilizó este mecanismo para que la LVII Legislatura (2012-2015) aprobara dos leyes: a) *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de los recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno (el decreto de reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012; y, b) la *Ley Federal del Trabajo* (el decreto de reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012).

7. Etapa 2012-2014

El sexenio de Enrique Peña Nieto inició con la presentación de lo que se denominó el Pacto de México, firmado como el primer acuerdo entre el Ejecutivo Federal con los presidentes de los partidos de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión (Jesús Zambrano Grijalva por el PRD; María Cristina Díaz Salazar, del PRI y Gustavo Madero Muñoz, del PAN). Para Enrique Peña Nieto, el Pacto “radica en que los partidos políticos, con base en sus propias agendas, han decidido privilegiar coincidencias y ponerlas por escrito” (Peña Nieto, 2012), e incluso el sitio electrónico indica que este acuerdo político es “un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero” (Pacto por México, 2013).

El Pacto cuenta con tres ejes rectores:

1. El Fortalecimiento del Estado Mexicano;
2. La democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; y,
3. La participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Que a su vez se dividen en cinco acuerdos:

- I. Sociedad de Derechos y Libertades.
- II. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad.
- III. Seguridad y Justicia.
- IV. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.
- V. Gobernabilidad Democrática.

El Pacto cuenta con dos secciones, las cuales deben respetarse al momento de realizar su análisis:

- 1) Las *políticas públicas* de ejecución en los temas de salud, pobreza, mujeres, adultos mayores, becas, indígenas y seguridad pública.
- 2) Las *reformas constitucionales y de las leyes secundarias* en materia de educación, energética, electoral, telecomunicaciones, hacienda y financiera.

En el caso de las políticas públicas, las acciones programáticas más importantes han sido la Cruzada Nacional contra el Hambre y el Programa para Jefas de Familia, Democratizar la Productividad y la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia.

Las reformas educativa, energética, telecomunicaciones, hacienda y fiscal, han sido los temas que Enrique Peña presentó para las reformas legales ante el Congreso de la Unión y los ha mencionado de manera insistente en casi todos sus discursos, como lo hizo con la promulgación de la reforma energética el 11 de agosto de 2014, al declarar que “gracias a la unidad de propósitos, en meses superamos décadas de inmovilidad. Se han derribado barreras que impedían a México crecer de manera acelerada y sostenida” (Peña Nieto, 2014).

Por cuanto a las reformas constitucionales y legales propuestas por el Ejecutivo Federal, el avance fue el siguiente:

Cuadro 3-I. **Concentrado del contenido legislativo del Pacto por México**

Tema	Reforma	Enviada al Congreso	Publicado en el Diario Oficial de la Federación
Educación	Artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	11/12/2012	26/02/2013
	Ley General de Educación	14/08/2013	11/09/2013
	Ley General del Servicio Docente Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación		
Energética*	27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	14/08/2013	20/12/2013
	Ley de Hidrocarburos	30/04/2014	12/08/2014
	Ley de Industria Eléctrica		
	Ley de Energía Geotérmica		
	Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos		
	Ley de Petróleos Mexicanos		
	Ley de Comisión Federal de Electricidad		
	Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética		
	Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos		
	Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo		
Telecomunicaciones**	6°, 7°, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	12/03/2013	11/06/2013
	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	25/03/2014	14/07/2014
	Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México		
Hacendaria	Ley del Impuesto al Valor Agregado,	10/09/2013	14/07/2014
	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios		
	Código Fiscal de la Federación.		

Tema	Reforma	Enviada al Congreso	Publicado en el Diario Oficial de la Federación
Financiera	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros Ley de Instituciones de Crédito y Ley de Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	15/05/2013	10/01/2014

Fuente: Elaboración propia conforme al contenido del Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012, y decretos de reformas publicados en el Diario Oficial de la Federación (fechas señaladas).

* El Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión las iniciativas que comprenden la propuesta de legislación secundaria en materia energética. Consta de 21 leyes: 9 leyes nuevas contenidas en el cuadro y 12 que tuvieron cambios: Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera; Ley de Aguas Nacionales; Ley de Asociaciones Público Privadas; Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Derechos; Ley de Coordinación Fiscal; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y Ley General de Deuda Pública.

** También se hicieron reformas a la siguiente legislación: Ley de Inversión Extranjera, Ley Federal del Derecho de Autor, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Amparo, Ley del Sistema de Información Estadística y Geográfica, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Código Penal Federal, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley de Asociaciones Público Privadas y Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Cuadro 4-I. Concentrado del contenido de la propuesta de gobernabilidad democrática, en el “Pacto por México”

Acuerdo	Propuesta de reforma
5.1. Gobiernos de Coalición	<ol style="list-style-type: none"> 1. Un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas coaligadas. 2. Una agenda legislativa que se convierta en preferente por la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa y en soporte del programa de gobierno. 3. Un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno.
5.2. Cambiar la fecha de toma de protesta presidencial.	Cambiar la fecha de toma de protesta del presidente de la República: el 15 de septiembre, en lugar del 1 de diciembre. (Compromiso 88).

Acuerdo	Propuesta de reforma
5.3. Partidos Políticos y Elecciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobar una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. (Compromiso 89) 2. Impulsar una reforma electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90): <ol style="list-style-type: none"> a) Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos. b) Disminución del monto de los topes de campaña. c) Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: i) el rebase de los topes de campaña; ii) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; e iii) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periódicas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate. d) Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios. e) Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción. f) Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto. g) Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única encargada tanto de las elecciones federales como de las estatales y municipales.
5.4. Reforma del Distrito Federal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Redefinir el nombre oficial de la Ciudad de México que es la capital de la República. 2. Dotar de una Constitución propia al Distrito Federal. 3. Revisar las facultades del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa del DF. 4. En el orden de gobierno delegacional o equivalente se impulsará la elección de gobiernos colegiados con representación plural, semejante a los ayuntamientos, acorde a la presencia de las fuerzas políticas en cada demarcación. 5. Definir un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.

Acuerdo	Propuesta de reforma
5.5. Revisión global de los fueros	
5.6. Leyes reglamentarias de la reforma política	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ley reglamentaria de candidaturas independientes. 2. Ley reglamentaria de iniciativa ciudadana. 3. Ley reglamentaria de iniciativa preferente. 4. Ley reglamentaria de la consulta popular.
5.7. Revisar la reelección de legisladores.	
5.8. Medios de Comunicación.	
<p>Fuente: Elaboración propia conforme al contenido del Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012, y decretos de reformas publicados en el Diario Oficial de la Federación (fechas señaladas en el cuadro 3-1).</p>	

A diferencia del gobierno de Calderón, quien para tratar de legislar intentó realizar un marco jurídico previo que englobara la Reforma del Estado y la Reforma Política necesarias para el modelo de adecuación al neoliberalismo; Peña Nieto impulsó de manera directa el procedimiento legislativo y puso previamente de acuerdo a los actores que ejecutarían esa tarea en el Congreso de la Unión. El Pacto por México ha sido eso, el acuerdo entre los actores institucionales que pueden dotar al país de un nuevo marco jurídico. Ése ha sido el sentido del ejercicio de negociación política, y no cabe duda que ha sido un éxito en términos institucionales.

Los partidos de oposición en el Senado de la República se percataron que había un ambiente propicio por parte del Ejecutivo Federal para negociar una propuesta de cambios en materia político electoral, por lo que el PAN, el PRD y el PT presentaron ante el Pleno de la Cámara de Senadores tres iniciativas de reformas a la Constitución:

A. La iniciativa del PRD, presentada el 24 de septiembre de 2013, fue para actualizar el sistema político electoral mexicano. En ella destaca:

- 1) Establecer una ley que regule a los partidos políticos.
- 2) Establecer la reelección para senadores hasta por dos periodos consecutivos y hasta cuatro para diputados federales.
- 3) Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases para el desarrollo del sistema nacional de carrera del funcionariado electoral.
- 4) Dotar de atribuciones al Senado para:
 - a) Ratificar a los titulares de las secretarías de Estado.

- b) Declarar la desaparición de los órganos electorales locales cuando se acredite la falta de imparcialidad, independencia y objetividad.
 - c) Nombrar al Fiscal General de la Federación.
- 1) Instaurar la segunda vuelta presidencial cuando ninguno de los candidatos obtenga al menos la mitad más uno del total de los sufragios válidamente emitidos;
 - 2) Crear la figura de Jefe de Gabinete, el cual será propuesto por el Ejecutivo federal ante el Congreso;
 - 3) Determinar que en el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente deberá presentar ante la Cámara de Senadores la Estrategia Nacional de Seguridad con un horizonte de 15 años;
 - 4) Indicar que a propuesta del Senado, el IFE podrá asumir mediante convenio con las autoridades locales la organización de procesos electorales en los estados;
 - 5) Dotar de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios a la CONEVAL, la cual se encargará de evaluar las políticas de desarrollo social y combate a la pobreza;
 - 6) Crear la Fiscalía General de la Federación;
 - 7) Crear la Fiscalía Electoral;
 - 8) Establecer que las legislaturas de los estados establecerán dentro de los municipios, unidades territoriales que contarán con juntas comunitarias electas a través de sufragio universal, directo y secreto, que tendrán como objetivo coadyuvar en el gobierno municipal a la gestión de los servicios públicos, la asignación de recursos presupuestarios, así como a promover la cooperación y la colaboración ciudadanas;
 - 9) Indicar que cada municipio será elegido mediante el sistema electoral de segunda ronda de votación;
 - 10) Señalar los casos en que los servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal.

B. El PAN presentó su propia iniciativa en materia electoral el 24 de septiembre de 2013. En síntesis destaca:

- 1) Sustituir al IFE por el Instituto Nacional Electoral.
- 2) Instituir el mecanismo de segunda vuelta electoral para presidente de la República y gobernadores.

- 3) Permitir la reelección de diputados federales por cuatro periodos consecutivos, diputados locales por tres periodos y senadores y presidentes municipales hasta por dos periodos.
- 4) Indicar que el partido político nacional o local que no obtenga por lo menos el 5% de la votación, perderá su registro.
- 5) Contemplar la opción de gobierno de coalición a petición del Ejecutivo federal; determinar que el sistema de planeación que organice el Estado será de carácter deliberativo, tomando en cuenta a la ciudadanía mediante los mecanismos correspondientes de participación.
- 6) Señalar que en la integración del total de candidaturas a diputados federales y senadores que por ambos principios registren los partidos o coaliciones, no deberá exceder el 60% de un mismo género.
- 7) Reemplazar el TEPJF por el Tribunal de Justicia Electoral.
- 8) Crear la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- 9) Puntualizar criterios y parámetros en la presentación y discusión del informe de gobierno del Ejecutivo federal.
- 10) Precisar disposiciones en materia de financiamiento público para partidos políticos locales, precampañas y campañas electorales.
- 11) Facultar al Congreso para: i) conocer de los programas de gobierno y agenda legislativa en caso de que el Ejecutivo federal opte por un gobierno de coalición; ii) expedir las leyes que regulen a los partidos políticos, la organización y desarrollo de las elecciones y mecanismos de participación ciudadana.
- 12) Otorgar la facultad a la Cámara de Diputados de ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga del titular de la SHCP y de los demás empleados superiores de Hacienda.
- 13) Atribuir al Senado:
 - a) La ratificación del nombramiento del titular de la SRE que el presidente realice, así como del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública;
 - b) Nombrar al titular de la PGR y ratificar a empleados superiores;
 - c) Ratificar a los secretarios de Estado cuando el Ejecutivo federal opte por el gobierno de coalición.

- 14) Enumerar los términos que deberán de observarse para ser electo presidente de la República en la primera vuelta electoral.
- 15) Indicar que el MP será un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones, personalidad jurídica y patrimonios propios.
- 16) Enlistar los requisitos para ser miembro del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- 17) Permitir legislar a la ALDF en diversos ámbitos.

C. El Partido del Trabajo, el 12 de noviembre de 2013, propuso una iniciativa para crear el Instituto Nacional Electoral (INE). Para ello, propuso:

- 1) Señalar que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo Federal, de los estados y del DF, deberá realizarse mediante elecciones secretas y concurrentes, con el uso permanente de los medios de comunicación social por los partidos políticos nacionales.
- 2) Determinar que el INE promoverá el voto informado mediante una mayor cultura cívica y participación democrática, realizando programas de debate entre candidatos electorales, destacando que en tiempos fuera de períodos de campaña, las plataformas, agendas legislativas, posicionamientos de los partidos políticos y agenda nacional serán confrontados en programas de análisis y debate.
- 3) Indicar que el INE será el responsable de organizar las elecciones federales, de las entidades federativas y del DF, así como otorgar las constancias en las elecciones de gobernadores, diputados locales e integrantes de ayuntamientos, jefe de gobierno y jefes delegacionales en el DF, y será la autoridad única en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.
- 4) Precisar que el TEPJF estará compuesto por una Sala Superior, la cual funcionará en Pleno o en Secciones, salas regionales y juzgados de instrucción electoral, resolviendo:
 - a) Las impugnaciones de las elecciones en las entidades federativas;
 - b) Las impugnaciones de actos que violen el derecho de uso de manera permanente de los medios de comunicación social a los partidos políticos nacionales o normas relativas a propaganda política o electoral y contra actos anticipados de campaña o precampaña.
- 5) Atribuir a la Sala Superior del TEPJF investigar y resolver violaciones al voto universal, libre y secreto, señalando los términos a los que se sujetará el ejercicio de esta acción en cualquier etapa del proceso electoral.

- 6) Establecer que los estados cuyas jornadas electorales se celebren fuera del año de los comicios federales no podrán realizar elecciones durante el primero y quinto año del ejercicio de gobierno del titular del Poder Ejecutivo federal.

El intenso trámite legislativo de los primeros dos años de la Legislatura LXII dio como resultado la aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo federal en un paquete de 38 reformas constitucionales que incluyeron, de manera sintética, los siguientes puntos:

A. Reforma política:

- 1.- Permitir el gobierno de coalición cuando el partido del presidente no cuente con la mayoría simple en el Congreso;
- 2.- Ratificar los nombramientos hechos por el presidente de la República de los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores y del ramo de Hacienda;
- 3.- Permitir la autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- 4.- Ratificar el nombramiento del Fiscal General de la República;
- 5.- Dar un nuevo ordenamiento jurídico y atribuciones al Ministerio Público de la Federación;
- 6.- Aprobar por parte del Congreso de la Unión el Plan Nacional de Desarrollo y, por parte del Senado de la República, la ratificación de la estrategia de seguridad pública;
- 7.- Permitir la reelección legislativa; de ayuntamientos y delegaciones;
- 8.- Cambiar la fecha para adelantar la toma de posesión del titular del Ejecutivo federal.

B.- Reforma electoral:

- 1.- Fortalecer el organismo nacional a cargo de la función electoral y de sus atribuciones, mediante su transformación en el Instituto Nacional Electoral;
- 2.- Aumentar el umbral para mantener el registro como partido político;
- 3.- Dar atribuciones al Congreso de la Unión para emitir leyes en materia electoral (Cámara de Senadores, 2013a).

Haciendo un análisis de las iniciativas, en tema de reforma política, podemos encontrar que los partidos políticos coinciden en una mayor injerencia del Congreso en la toma de decisiones como puede ser la aprobación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, la ratificación de nombramientos del Ejecutivo, y la reelección legislativa (aun a pesar de que el PRI siempre estuvo en contra de este cambio, pero cedió con la finalidad de facilitar que el PAN y/o el PRD votaran en favor de las reformas del Ejecutivo

en materia Energética, Telecomunicaciones y Hacendaría). Mientras que en el tema electoral el Ejecutivo y su partido no presentaron iniciativas de cambios constitucionales ni tampoco al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (quizá con la excepción de su partido aliado, PVEM, que presentó una iniciativa en el 2013).

La votación en ambas Cámaras fue la siguiente:

Cuadro 5-I. Votación de la reforma político-electoral constitucional en el Senado el 3 de diciembre de 2013

Partido	A favor	En contra	Abstenciones	Total
PRI	52			52
PAN	37			37
PRD	11	10		21
PVEM	7			7
PT		6		6
PANAL			1	1
	107			124

Fuente: Cámara de Senadores (2013b).

Cuadro 6-I. Votación de la reforma político-electoral constitucional en la Cámara de Diputados el 5 de diciembre de 2013 (en lo general y lo particular)

Partido	A favor	En contra	Abstenciones	Ausencias	Total
PRI	209			4	210
PAN	110			4	106
PRD	53	40	3	4	93
PVEM	28				28
PT		13		2	11
PANAL	9			1	9
MC		16		4	0
	401				457

Fuente: Cámara de Diputados (2013c). Gaceta Parlamentaria, LXII Legislatura. En línea: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla2or1-126.php3>

Como puede observarse, las reformas dividieron las votaciones del PRD en ambas Cámaras, en razón de que el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), estaba en proceso de creación y algunos de los legisladores del PRD fueron identificados por su cercanía con Andrés Manuel López Obrador, manteniendo en ese momento una doble perspectiva; por otra parte, el Partido del Trabajo, a pesar de proponer la iniciativa para crear el Instituto Nacional Electoral, votó en contra de la reforma político electoral en ambas Cámaras.

El 22 de enero de 2014 se hizo la declaratoria para dar visio de hecho consumado a las reformas constitucionales con un total de 18 votos aprobatorios de los Congresos de Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Finalmente, los avances de la Reforma Política del Punto 5 del Pacto por México fueron los siguientes:

Cuadro 7-I. Avances de la Reforma Política hasta mayo de 2014

Acuerdo	Avance
5.1. Gobierno de Coalición	Decreto de Reforma a la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en el que se establece: “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes”: [...] “XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición”.
5.2. Nueva fecha de inicio del periodo presidencial	Decreto de Reforma a la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en el que se establece: “Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de octubre y durará en él seis años”.
5.3. Partidos políticos y elecciones	Las Leyes Generales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, en materia de: a) Partidos Políticos; b) Instituciones y Procedimientos Electorales; c) Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y d) Delitos Electorales.
5.6. Leyes reglamentarias de la reforma política	La <i>Ley de Consulta Popular</i> fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014; pero aún faltan por diseñar y aprobar las leyes en materia de iniciativa ciudadana y de iniciativa preferente.

Acuerdo	Avance
<p>5.7. Reelección de legisladores federales y de las entidades federativas, además de integrantes de ayuntamientos (con excepción de aquellos con periodo de gobierno mayor a tres años).</p>	<p>Decreto de Reforma a la Constitución publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en el que se establece: “Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.</p> <p>Artículo 115, fracción I, párrafo segundo: “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.</p> <p>“Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”.</p> <p>[...]</p> <p>Párrafo segundo de la fracción II del artículo 116: “Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.</p>
<p><i>Fuente:</i> Elaboración propia conforme a los decretos de reforma constitucional y legal publicados en el Diario Oficial de la Federación (diversas fechas).</p>	

Conclusiones

Los procesos de reforma legislativa son, fundamentalmente, procesos de acuerdos y negociaciones políticas, en donde la disposición de los actores políticos y la coincidencia de intereses y miras son elementos centrales para determinar si una iniciativa de reforma legislativa tendrá posibilidad real de concretarse en una Reforma de Estado, en una Reforma Política o en una simple modificación legislativa. Quién propone, cuándo y qué, es tan importante como a quién o a quiénes se presenta o dirige la propuesta.

Los distintos cursos y resultados que se han obtenido entre las iniciativas de reforma legislativa en las administraciones de Felipe Calderón y la de Enrique Peña Nieto ilustran, con toda claridad, lo anterior. Los contenidos de las mismas no son tan distantes en cuanto a su orientación; sin embargo, las modificaciones que en materia político electoral se aprobaron entre 2007 y 2009 le fueron impuestas al presidente Calderón por las fracciones parlamentarias del PRI y el PRD como mecanismos de compensación a la falta de transparencia con que arribó al Poder Ejecutivo Federal. De la misma manera, la negativa a legislar las iniciativas turnadas por Felipe Calderón al Congreso de la Unión, no fue sino una demostración de la fuerza que el PRI tuvo en el Congreso de la Unión a partir de las elecciones federales intermedias de 2009, la cual se ratificó con los resultados de la elección federal de 2012.

El procesamiento legislativo de las reformas político-electorales ha cambiado prácticas de los actores políticos profesionales e instituciones. Sin embargo, estos cambios legislativos aún no han podido ser medidos en la balanza de la vida política nacional, ya que su valor, como nuevas pautas de conducta y guía de las acciones de los ciudadanos y partidos políticos en la disputa por la conformación de la nueva legislatura federal, tendrá su prueba de fuego en las elecciones legislativas intermedias de 2015.

Por otra parte, la administración de Enrique Peña es como el Dios Jano de la mitología romana, pareciera que tiene dos caras: Por un lado, logró acuerdos estratégicos que le permitieron impulsar reformas constitucionales y leyes secundarias de las materias correspondientes o, en su caso, que se expidieran nuevas leyes a fin de poner a tono la economía mexicana con exigencias de reorganización e innovación que, desde la perspectiva empresarial, se necesitaban para mejorar los niveles de competitividad.

La otra cara es la que se ha formado un sector de la opinión pública que no cree que los cambios beneficiarán a la mayoría de los mexicanos. Ejemplo de ello es que a dos años de su mandato, de acuerdo a la encuesta realizada en agosto de 2014 por *Parametría*, Enrique Peña Nieto tiene una evaluación negativa, sólo 46% de los encuestados aprueban su gobierno, mientras que 49% lo desaprueba, ya sea poco o mucho, pues no están de acuerdo con la forma en que se ha conducido el gobierno.

Asimismo, el desempeño del gobierno ha mostrado que en la ejecución de políticas públicas hay tres rubros que cuentan con cierta aceptación: los relativos a carreteras (41%), salud (36%) y promoción del turismo (34%); pero, en materia de generación de empleos, 53% afirma que la situación está mal o muy mal; y, en ese mismo tenor, están las acciones de combate a la delincuencia, con 51%, favorable, y de combate al narcotráfico, con 52% favorable.

En lo que se refiere a las reformas estructurales a partir del Pacto por México, los efectos no parecen halagadores. La encuesta mencionada muestra los siguientes resultados:

Cuadro 8-I. Resultados de la encuesta de Parametría publicada en agosto de 2014 respecto de las opiniones ciudadanas en los rubros del Pacto por México. Porcentajes

Reforma	Beneficiará	Ni beneficiará ni perjudicará	Perjudicará	No sabe / No contestó
Educativa	44	15	29	12
Telecomunicaciones	38	15	35	12
Energética	34	10	46	10
Financiera	23	12	52	13
Política	22	17	44	17
Hacendaria	21	12	53	14

Fuente: Parametría (2014b).

Lo anterior muestra que, en lo general, las reformas no cuentan con una opinión pública favorable o sustancialmente favorable, ya que ningún rubro tiene un porcentaje de aceptación superior al 50%, mientras que las reformas en telecomunicaciones, energética, financiera y hacendaria sí cuentan con una opinión claramente desfavorable. Así, en tanto las reformas no se traduzcan en beneficios materialmente visibles en los bolsillos de los ciudadanos, su aprobación no se verá como un gran logro en beneficio de la población con menos recursos financieros; en especial, el caso de la reforma hacendaria al aumentar el Impuesto al Valor Agregado en los estados del norte del país, a los refrescos o agregar el IVA al autotransporte público carretero.

La reforma educativa cuenta con una mayor aceptación a partir del encarcelamiento de la ex dirigente vitalicia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, Elba Esther Gordillo, en febrero de 2013, pero ése ha sido un golpe mediático, sin que se haya traducido en una mejora aún en los resultados educativos.

La reforma político electoral tampoco cuenta con aprobación en los puntos de reelección de los legisladores y presidentes municipales, toda vez que, en promedio, 59% y 60%, respectivamente, creen que los cambios serán perjudiciales. Quizá lo que tiene relativamente mejor calificación es la introducción del principio de paridad de género en las candidaturas a cargos de elección popular (46%) y la anulación de la elección cuando se rebasa el tope de campaña (41%).

Finalmente, los ciudadanos serán los que emitan su fallo respecto de las nuevas reglas y ordenamientos que los legisladores han formulado. 2015 será un primer ensayo donde ya no serán los actores políticos profesionales, sino los ciudadanos, los que digan mediante su voto si aprueban el trabajo reformador del poder legislativo, ordinario o constituyente, pero sin olvidar lo que en su momento escribió Octavio Paz en el Laberinto

de la Soledad: “Casi todos piensan, con un optimismo heredado de la Enciclopedia, que basta con decretar nuevas leyes para que la realidad se transforme”.

Fuentes consultadas

- AGENCIA EFE (1986). “México se convierte en miembro efectivo del GATT”, Diario *El País*, 26 de julio de 1986, en: http://elpais.com/diario/1986/07/26/economia/522712808_850215.html
- ALARCÓN, VÍCTOR (2009). “La reforma del Estado y la política fallida en México”, en: http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/21_iv_jul_2009/casa_del_tiempo_eIV_num21_89_91.pdf
- ARELLANO TREJO, EFRÉN (2012). *La transformación de la Cámara de Diputados*. Documento de Trabajo núm. 134. Centro de Estudios Sociales y de la Opinión Pública, Cámara de Diputados. México. 32 pp.
- BRUGUÉ, JOAQUIM Y RAQUEL GALLEGO (2001). “¿Una administración pública democrática?”, en Joan Font (Coordinador), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ed. Ariel. Barcelona.
- CALDERÓN HINOJOSA, FELIPE DE JESÚS (2009). “Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma del Estado)”. Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. 15 de diciembre de 2009. Liga de acceso: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/12/asun_2622142_20091215_1260987726.pdf
- CASAR, MARÍA AMPARO (2012). *Sistema político mexicano*, colección Textos Jurídicos Universitarios. Oxford University Press.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICA (2007). *Análisis Técnico Propuestas (Incidencias, viabilidad legislativa y corporeidad estructural) de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública*, 21 de agosto de 2007, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/federalismo/federalismo1.pdf
- FAVELA, ALEJANDRO *et al* (2003). *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. Plaza y Valdés Editores. México.
- FOX QUESADA, VICENTE (2004a). “Con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación, en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/03/asun_900200_20040323_900404.pdf
- FOX QUESADA, VICENTE (2004b). “Con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”, Sistema de Información Legislativo de la Secretaría de Gobernación,

- en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2004/03/asun_900203_20040323_900419.pdf
- GLOTZ, PETER Y RAINER-OLAF SCHULZE (2006). “Reforma”, en: Diether Nohlen en colaboración con Rainer-Olaf Schulze, *Diccionario de Ciencia Política, Tomo II J-Z*. Editorial Porrúa-Colegio de Veracruz. México.
- GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (2010). “Notas para una propuesta de trabajo legislativo. Documento preliminar de Valle de Bravo”, Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez, *Enciclopedia Política de México. Tomo VIII. La reforma del Estado. Época actual, gobernabilidad y democracia. Tomo 12*, México, Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (a) (2007). *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, Senado de la República, México, agosto de 2007, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/regimen/regimen1.pdf
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (b) (2007). *Reforma al Poder Judicial. Estudio de incidencia, coincidencias, viabilidad política e idoneidad de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre reforma al Poder Judicial*, Senado de la República, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/judicial/judicial1.pdf
- LÓPEZ PORTILLO, JOSÉ (1976). “Discurso de toma de posesión de José López Portillo, 1 de diciembre de 1976”, Cámara de Diputados, Legislatura L, Año 1, Número de Diario 12, *Crónica Parlamentaria*, en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- LÓPEZ PORTILLO, JOSÉ (2006). “Primer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco 1° de septiembre de 1977”, en: Cámara de Diputados, *Informes Presidenciales José López Portillo*. Cámara de Diputados. México.
- LÓPEZ PORTILLO, JOSÉ (2010). “Exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1977”, en: Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez, *Enciclopedia política de México*, Tomo III, Vol. 5, *Normas rectoras y electorales del siglo XIX y XXI*, México, Senado de la República/Instituto Belisario Domínguez.
- MÉNY, YVES Y JEAN CLAUDE THOENIG (1992). *Las políticas públicas*, Ariel, versión española a cargo de Francisco Morato, Barcelona.
- MERLOS, ANDREA (2007). “Pone en duda Sartori la reforma del Estado”, *El Universal*, 11 de abril de 2007, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/417813.html>

- PACTO POR MÉXICO (2013). “Cómo se logró?”, en: <http://pactopormexico.org/como/>
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (1984), *Historia documental 1975-1980*, Tomo 10, México, Instituto de Capacitación Política del PRI.
- PEÑA NIETO, ENRIQUE (2012). “Discurso del Presidente de la República durante la firma del Pacto por México”, en: <http://pactopormexico.org/wp-content/uploads/2012/12/Discurso-del-Presidente-de-la-Republica.pdf>
- PEÑA NIETO, ENRIQUE (2014). “Reforma Energética para un nuevo México”, Presidencia de la República, 11 de agosto de 2014, en: <http://www.presidencia.gob.mx/reforma-energetica-para-un-nuevo-mexico/>
- PARAMETRÍA (2014a). “Evaluación presidencial, reformas y preferencia electoral”, en línea: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4687
- PARAMETRÍA (2014b). “El saldo del proceso legislativo”, en línea: http://parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4684
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, GERMÁN (2000). “Reforma del Estado”, en: Laura Baca Olamendi et al (compiladores), *Léxico de la Política*, México, FLACSOSEP-CONACYT/Fundación Heinrich Böll Stiftung/Fondo de Cultura Económica.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA/UNIDAD DE CRÓNICA PRESIDENCIAL (1994a). *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Tercer año. Enero de 1991-Diciembre de 1991*, México, Presidencia de la República/Fondo de Cultura Económica.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA/UNIDAD DE CRÓNICA PRESIDENCIAL (1994b). *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Segundo año. Enero-Diciembre 1990*, México, Presidencia de la República/Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA/UNIDAD DE CRÓNICA PRESIDENCIAL (1994c). *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. Síntesis e índice temático*. Presidencia de la República/Fondo de Cultura Económica. México.
- RESÉNDIZ, FRANCISCO Y JORGE OCHOA (2007). “La crítica de Sartori a la reforma política desata debate”, *El Universal*, 12 de abril de 2007. México. Liga de acceso: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/28722.html>
- REYES HEROLÉS, JESÚS (1977). “Discurso anunciando al concluir las audiencias públicas para la Reforma Electoral”, 4 de agosto de 1977, *Reforma Política*, núm. I, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México.
- SALINAS DE GORTARI, CARLOS (1990). “Reformando al Estado”, 1 de abril de 1990, *Revista Nexos*. México. Liga de acceso: <http://www.nexos.com.mx/?p=5788>
- SALINAS DE GORTARI, CARLOS (2006). “I Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Carlos Salinas de Gortari 1º de noviembre

de 1989”, en: Cámara de Diputados, *Informes Presidenciales Carlos Salinas de Gortari*. Cámara de Diputados. México.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1980). “Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo de 1980-1982 (1980). Diario Oficial de la Federación del 17 de abril de 1980, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4851638&fecha=17/04/1980

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1988). “Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan (1988)”. Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1988, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794374&fecha=06/12/1988

SIN AUTOR (s/f). *Síntesis del sexenio de Miguel de la Madrid*. Liga de acceso: <http://www.mmh.org.mx/tematica.php>

Legislación, dictámenes, minutas y estudios legislativos

CÁMARA DE DIPUTADOS (2013a). “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política”, Gaceta Parlamentaria del 27 de octubre de 2011, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx>

CÁMARA DE DIPUTADOS (2013b), “Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral (en lo particular, los artículos reservados en los términos del proyecto de decreto modificado, y con las modificaciones aceptadas por la asamblea a los artículos 41, apartado D, fracción IV; y décimo tercero transitorio, y la adición de un transitorio), 5 de diciembre de 2013, en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> Co votación:

CÁMARA DE DIPUTADOS (2013c), “Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral (en lo general y en particular los artículos no reservados)”, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla2or1-126.php3>

CÁMARA DE DIPUTADOS (2014), “Proceso legislativo” que concluye en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral (publicado en el

- DOF del 10 de febrero de 2014), México, 1093 pp. En línea: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf
- CÁMARA DE SENADORES (2013a). “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, el que contiene Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-03-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf
- CÁMARA DE SENADORES (2013b). “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, el que contiene Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Votación en lo general y en lo particular de los artículos no reservados”, martes 3 de diciembre de 2013, en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sen&mn=8&sm=2&ano=2&tp=O&np=1&lg=62&id=1924>
- DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1983). Diario Oficial de la Federación del jueves 3 de febrero de 1983, en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/dof/CPEUM_ref_103_03feb83_ima.pdf
- INE / FEPADE / UNAM / TEPJF (2014). *Compendio. Legislación Nacional Electoral*. Tomo I (137 pp.) y Tomo II (321 pp.). México.
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2007a). “Reforma Electoral. Propuestas que se presentan a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión”. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C., 22 de agosto de 2007, en http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/democracia/democracial.pdf
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2007b). *Agenda de Subtemas e Integrantes de los Subgrupos de Trabajo de Garantías Sociales*, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/garantias/garantias14.pdf
- SENADO DE LA REPÚBLICA (2011), “Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria* del 27 de abril de 2011, número 255, en: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29592>

Anexo A-I. Iniciativas de reformas constitucionales federales en materia político electoral, en el periodo 2009-2013

Núm.	Fecha	Artículos reformados	Promovente	Aspectos relevantes
1.	27/10/2009	26 y 73	Sen. Melquiades Morales Flores (PRI)	Obligar al Congreso a aprobar y dar seguimiento tanto al Plan Nacional de Desarrollo (PND) como a los programas y proyectos que derivan de él.
2.	14/09/2010	102	Sen. Tomás Torres Mercado (PVEM)	Establecer el formato para elegir al titular de la PGR y los casos en que podría comparecer, así como dotar al ministerio público de la federación de autonomía técnica y de gestión
3.	14/09/2011	73, 76 y 89	Sen. Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI)	Proponer que el titular del Ejecutivo federal tenga la facultad de integrar un -Gobierno de Coalición- y facultar al Senado para ratificar a los secretarios de despacho en este tipo de gobierno
4.	07/02/2012	41	Sen. Pablo Gómez Álvarez (PRD)	Mejorar el esquema de acceso partidista a la radio y a la televisión en periodo de precampañas
5.	18/07/2012	83	Sen. Carlos Martín Jiménez Macías (PRI)	Acortar el periodo para la toma del encargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, modificando la fecha al día 1o. de septiembre.
6.	18/09/2012	76, 78 y 89	Sen. Omar Fayad Meneses (PRI)	Facultar al Senado a fin de que ratifique el nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores
7.	25/09/2012	76, 78 y 89	Sen. Laura Angélica Rojas Hernández (PAN)	Facultar al Senado a fin de que ratifique los nombramientos del Secretario de Relaciones Exteriores, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.
8.	04/10/2012	76	Sen. Arturo Zamora Jiménez (PRI)	Facultar a la Cámara de Senadores a fin de que ésta ratifique el nombramiento del titular del Instituto Nacional de Migración (INM).
9.	09/10/2012	59, 116 y 122	Sen. Mariana Gómez del Campo Gurza (PAN)	Establecer el principio de reelección para los diputados federales, senadores y diputados de la ALDF hasta por un periodo de 12 años consecutivos.
10.	09/10/2012	76 y 102	Sen. José María Martínez Martínez (PAN)	Facultar al Senado de la República para que designe al titular de la PGR, de entre la terna propuesta por el Ejecutivo federal; así como dotar de autonomía al Ministerio Público y crear el Consejo del Ministerio Público
11.	25/10/2012	37, 76, 78, 89 y 133.	Sen. Gabriela Cuevas Barrón (PAN)	Facultar al Senado de la República para ratificar los nombramientos del titular y los empleados superiores de la SRE, así como autorizar a éste para que pueda disponer la salida de unidades de la Fuerza Armada fuera del país. Asimismo, establece que los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República deberán ser ratificados por mayoría absoluta del Senado, salvo aquellos relativos a los derechos humanos, en cuyo caso deberán ser ratificados por mayoría calificada.
12.	25/10/2012	76, 78, 89 y 102	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya (PRD)	Establecer que el Ejecutivo federal elegirá al titular de la PGR, con ratificación del Senado, a través de una convocatoria pública

Núm.	Fecha	Artículos reformados	Promoviente	Aspectos relevantes
13.	25/10/2012	41 y 54	Sen. Mariana Gómez del Campo Guzra (PAN)	Ampliar de 2 a 4% el umbral mínimo de votación para que un partido político pueda conservar su registro.
14.	11/12/2012	3, 25, 26, 35, 40, 41, 69, 73, 115, 116 y 122	Sen. Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa (PAN)	Establecer que el Estado deberá de organizarse bajo una democracia deliberativa mediante mecanismos de participación ciudadana. Para ello establece que la APF, los estados y municipios estarán obligados a implementar dichos mecanismos de acuerdo a las leyes respectivas en la materia. Por otra parte, señala las características y el procedimiento que deberá tener el informe que presente el titular del Ejecutivo federal.
15.	20/12/2012	81	Sen. Mariana Gómez del Campo Guzra (PAN)	Establecer la segunda vuelta electoral en la elección presidencial en aquellos casos en que ningún candidato obtenga más del 50% del total de votos emitidos.
16.	03/01/2013	41, 51, 56, 59, 81, 99, 115, 116 y 122	Sen. Gabriela Cuevas Barrón (PAN)	Establecer la segunda vuelta en la elección presidencial cuando el primer lugar no alcance el 50% de los votos emitidos; 2) Facultar al IFE para que organice tanto la primera como la segunda votación, el cómputo final y la emisión de la declaratoria de validez de su resultado; y 3) determinar las elecciones consecutivas de legisladores y autoridades locales.
17.	05/02/2013	115	Sen. Francisco de Paula Bírquez Valenzuela (PAN)	Establecer que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo.
18.	12/02/2013	26	Senadores del PAN	Dotar de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CO-NEVAL), a fin de transformarlo en un organismo constitucional autónomo público.
19.	19/02/2013	116	Sen. David Monteal Ávila (PT)	Establecer la potestad de los ciudadanos para poder ser, de manera independiente a los partidos políticos, candidatos a cargos de elección popular.
20.	26/02/2013	26, 110 y 111	Sen. Lorena Cuéllar Cisneros (PRD)	Transformar al CONEVAL en el Instituto Nacional de Evaluación de la Política Social, el cual será un organismo constitucional autónomo público.
21.	20/03/2013	76 y 89	Sen. David Monteal Ávila (PT)	Precisar que los subsecretarios, jefes de unidad y demás empleados superiores de Hacienda, así como de los organismos públicos desconcentrados y descentralizados de ésta, serán propuestos por el Presidente y estarán sujetos a ratificación por parte del Senado.
22.	21/03/2013	76 y 78	Sen. Zoé Aléjandro Robledo Aburto (PRD)	Facultar al Senado de la República y a la Comisión Permanente para objetar por mayoría los nombramientos de secretarios de Estado que realice el presidente de la República.

Núm.	Fecha	Artículos reformados	Promoviente	Aspectos relevantes
23.	24/07/2013	3, 16, 17, 19, 20, 21, 25, 26, 35, 41, 51, 59, 61, 69 71, 73, 76, 77, 81, 82, 89, 90, 91 92, 93, 95, 99, 102, 107, 111, 112, 115, 116, 122 y 134	Senadores del PAN y PRD	Modificar diversas disposiciones constitucionales para actualizar el sistema político electoral mexicano. Entre lo propuesto, destaca: 1) establecer una ley que regule a los partidos políticos; 2) establecer la reelección para senadores hasta por dos periodos consecutivos y hasta cuatro periodos para diputados federales; 3) facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases para el desarrollo del sistema nacional de carrera del funcionario electoral; 4) dotar de atribuciones al Senado para: a) ratificar a los titulares de las secretarías de Estado; b) declarar la desaparición de los órganos electorales locales cuando se acredite la falta de imparcialidad, independencia y objetividad; y, c) nombrar al Fiscal General de la Federación; 5) inaurar la segunda vuelta presidencial cuando ninguno de los candidatos obtenga al menos la mitad más uno del total de los sufragios válidamente emitidos; 6) crear la figura de Jefe de Gabinete, el cual será propuesto por el Ejecutivo federal ante el Congreso; 7) determinar que en el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el presidente deberá presentar ante la Cámara de Senadores la Estrategia Nacional de Seguridad con un horizonte de 15 años; 8) indicar que a propuesta del Senado, el IFE podrá asumir mediante convenio con las autoridades locales la organización de procesos electorales en los estados; 9) dotar de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios a la CONEVAL, la cual será la encargada de evaluar las políticas de desarrollo social y de combate a la pobreza; 10) crear la Fiscalía General de la Federación, 11) crear la Fiscalía Electoral; 12) establecer que las legislaturas de los Estados tendrán la facultad de crear unidades territoriales dentro de los municipios, las cuales contarán con juntas comunitarias electas a través de sufragio universal, directo y secreto, que tendrán como objetivo coadyuvar en el gobierno municipal a la gestión de los servicios públicos; la asignación de recursos presupuestarios, así como a promover la cooperación y la colaboración ciudadanas; 13) indicar que cada municipio será elegido mediante el sistema electoral de segunda ronda de votación; y 14) señalar los casos en que los servidores públicos podrán ser sujetos de proceso penal.
24.	20/08/2013	41	Sen. José Rosas Áispuro Torres (PAN)	Crear una oficialía electoral, misma que pertenecerá al IFE y cuyos oficiales estarán investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral.
25.	10/09/2013	76	Sen. Pablo Escudero Morales (PVEM)	Facultar al Senado de la República para ratificar el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal propuesto por el jefe de gobierno.
26.	24/09/2013	70, 71 y 72	Sen. Adriana Dávila Fernández (PAN)	Facultar al diputado o senador que coordine un grupo parlamentario, para presentar una iniciativa para trámite preferente.

Núm.	Fecha	Artículos reformados	Promoviente	Aspectos relevantes
27.	24/09/2013	2º, 3º, 25, 26, 35, 40, 41, 52, 54, 55, 56, 59, 60, 69, 73, 74, 76, 78, 81, 89, 90, 99, 102, 105, 111, 115, 116 y 122	Senadores del PAN	<p>Establecer mecanismos encaminados a modernizar el sistema político electoral mexicano. Entre lo propuesto, destaca: 1) sustituir al IFE por el Instituto Nacional Electoral; 2) instituir el mecanismo de segunda vuelta electoral para presidente de la República y gobernadores; 3) permitir la reelección de diputados federales por cuatro periodos consecutivos, de diputados locales por tres periodos y de senadores y presidentes municipales hasta por dos periodos; 4) indicar que el partido político nacional o local que no obtenga por lo menos 5% de la votación en las elecciones que participe, le será cancelado su registro; 5) contemplar la opción de gobierno de coalición a petición del Ejecutivo Federal; 6) determinar que el sistema de planeación que organice el Estado será de carácter deliberativo, tomando en cuenta a la ciudadanía mediante los mecanismos de participación correspondientes; 7) señalar que en la integración del total de candidaturas a diputados federales y senadores que por ambos principios registren los partidos o coaliciones no deberá exceder el 60% de un mismo género; 8) reemplazar el TEPJF por el Tribunal de Justicia Electoral; 9) crear la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; 10) puntualizar criterios y parámetros en la presentación y discusión del informe de gobierno del Ejecutivo federal; 11) precisar disposiciones en materia de financiamiento público para partidos políticos locales, campañas y campañas electorales; 12) facultar al Congreso para: i) conocer de los programas de gobierno y agenda legislativa en caso de que el Ejecutivo federal opte por un gobierno de coalición; ii) expedir las leyes que regulen a los partidos políticos; la organización y desarrollo de las elecciones y mecanismos de participación ciudadana; 13) otorgar la facultad a la Cámara de Diputados de ratificar los nombramientos que el presidente de la República haga del titular de la SHCP y de los demás empleados superiores de Hacienda; 14) atribuir al Senador: I) la ratificación del nombramiento del titular de la SRE que el presidente realice, así como del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública; II) nombrar al titular de la PGR y ratificar a empleados superiores; III) ratificar a los secretarios de Estado cuando el Ejecutivo federal opte por el gobierno de coalición; 15) enumerar los términos que deberán observarse para ser electo presidente de la República en la primera vuelta electoral; 16) indicar que el MP será un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones, personalidad jurídica y patrimonio propio; 17) enlistar los requisitos para ser miembro del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y 18) permitir legislar a la ALDF en diversas materias.</p>

Núm.	Fecha	Artículos reformados	Promoviente	Aspectos relevantes
28.	26/09/2013		Sen. Roberto Gil Zuarth (PAN)	Garantizar la justicia electoral. Para ello propone: 1) establecer que los magistrados electorales que integran la sala superior durarán en su encargo 15 años improrrogables y tendrán derecho a un haber por retiro y sólo podrán ser removidos en caso de incurrir en alguna responsabilidad; 2) precisar que los magistrados que integren las salas regionales durarán en encargo 6 años pudiendo ser ratificados por la SCJN; y 3) prohibir a los magistrados de la salas regionales del Tribunal Electoral actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del poder Judicial de la Federación durante los dos años siguientes a la fecha de su retiro.
29.	03/10/2013	65, 66, 67, 78 y 83	Sen. Angélica De la Peña Gómez (PRD)	Ampliar la duración y periodicidad de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión. Asimismo, propone establecer que el presidente de la República ejercerá su encargo a partir del 1 de septiembre y durará en el seis años.
30.	03/10/2013	65, 66, 74 y 83	Sen. Adriana Dávila Fernández (PAN)	Ampliar la duración y periodicidad de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión; establecer que el presidente de la República ejercerá su encargo a partir del 1 de octubre; e indicar que el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de octubre.
31.	08/10/2013	35, 39 y 41	Sen. Luis Fernando Salazar Fernández (PAN)	Fortalecer los derechos de los ciudadanos en materia electoral. Para ello propone: 1) exigir a los funcionarios electos el cumplimiento de sus promesas de campaña; 2) señalar que la ciudadanía tiene el derecho al cumplimiento de los planes, programas, proyectos y compromisos ofrecidos; y 3) precisar que los partidos políticos conservarán en una base de datos las plataformas políticas, los planes o proyectos de gobierno y las promesas de campaña de sus candidatos
32.	24/10/2013	16, 17, 19, 20, 21, 28, 29, 69, 76, 78, 82, 84, 89, 5,102,105, 107, 108, 110, 111, 116 y 122	Sen. Ma. del Pilar Ortega Martínez (PAN)	La iniciativa tiene por objeto crear la Fiscalía General de la República y las Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas como organismos autónomos.
33.	28/10/2013	69	Sen. Angélica De la Peña Gómez (PRD)	Establecer que en el informe correspondiente al último año de ejercicio presidencial se manifieste el estado general que guarda la administración pública, y aquel deberá ser presentado por el Ejecutivo federal ante el Congreso antes de que concluya la legislatura en funciones.

Núm.	Fecha	Artículos reformados	Promoviente	Aspectos relevantes
34.	07/11/2013	41 y 116	Sen. Laura Angélica Rojas Hernández (PAN)	Establecer disposiciones encaminadas a regular el registro y seguimiento de los com-promisos de campaña, a fin de garantizar su cumplimiento.
35.	12/11/2013	41, 99, 115, 116 y 122	Sen. Layda Elena Sansores San Román (PT)	Crear el Instituto Nacional Electoral (INE).
36.	12/11/2013	116	Senadores del PAN	Establecer que las elecciones locales deberán coincidir con las federales.
37.	14/11/2013	41	Sen. Carlos Alberto Puente Salas (PVE/M)	La iniciativa tiene por objeto modificar la distribución del tiempo establecido que tienen los partidos políticos en radio y televisión que administra el IFE.
38.	28/11/2013	17, 25, 26, 35, 36, 41, 122 y 134	PRD-PT Sen. Layda Elena Sansores San Román (PT)	La iniciativa tiene por objeto actualizar diversas disposiciones constitucionales encaminadas a fomentar el desarrollo social, establecer mecanismos de democracia directa y constituir a la Ciudad de México como entidad federativa. Entre lo propuesto, destaca: 1) precisar que el desarrollo nacional se realizará mediante el fomento del desarrollo social que contribuya al ejercicio de las capacidades de las personas y de los pueblos, fortalezca su organización y tejido social; 2) indicar que el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional deberá fortalecer el desarrollo social e incorporará la participación de los diversos sectores sociales y civiles en el diseño, ejecución y evaluación de los planes y programas; 3) determinar que el Congreso de la Unión aprobará el PND que presente el Ejecutivo, destacando que la Cámara de Diputados: a) aprobará las reglas de operación de los programas de desarrollo económico y social; b) evaluará anualmente sus avances; y, c) revisará cada tres años el cumplimiento del PND; 4) crear el Consejo Económico y Social como órgano autónomo, plural y de consulta obligada del Ejecutivo para la elaboración del PND; 5) instituir las figuras de plebiscito, referéndum y revocación de mandato de servidores públicos electos por- pularmente; 6) establecer que la República estará compuesta por 32 entidades federa- tivas, precisando que los 31 estados y la Ciudad de México son libres y soberanos en todo lo concerniente a sus regímenes interiores; 7) destacar que la Ciudad de México es la capital del país, la sede de los Poderes de la Unión y goza de autonomía en su régimen interior; 8) señalar las bases con las que conatará la Constitución de la Ciudad de México; y 9) referir que las reformas constitucionales requerirán del voto de por lo menos dos terceras partes de sus miembros, y precisar que, cuando éstas versen sobre derechos, garantías fundamentales y deberes, propiedades de la Nación o el or- denamiento territorial, requerirán la ratificación de la mayoría de los ciudadanos en referéndum aprobatorio.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados por la Secretaría de Gobernación a través del Sistema de Información Legislativo.

Capítulo II

El nuevo modelo de comunicación política

Enrique Cuna Pérez*

Introducción

LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL PROMULGADA EN 2014, SE SUMA a la ya larga lista de cambios que desde 1977 ha sufrido la reglamentación electoral como respuesta a las recurrentes demandas políticas y sociales que han acompañado la llamada transición democrática y al perfeccionamiento constante del sistema político a través de las modificaciones al sistema electoral y al sistema de partidos. En el año 1977, los cambios brindaron la posibilidad a grupos inconformes, disidentes o guerrilleros para participar en política; entre 1994 y 1996 consolidaron la autonomía y ciudadanización del árbitro encargado de la organización de los comicios, el Instituto Federal Electoral (IFE); en 2007 la reforma impulsó cambios, más que en la extensión de los derechos políticos de los ciudadanos, en la transparencia y equidad de los procedimientos electorales y en la reconstrucción de equilibrios entre el poder público y los poderes fácticos; y, en 2014, con la reforma constitucional y las leyes secundarias, se logró, entre otras cosas, introducir la figura de gobierno de coalición y la reelección legislativa; modificar la naturaleza, estructura, facultades, incluso la denominación del organismo central que organiza las elecciones (el Instituto Nacional Electoral sustituyó al Instituto Federal Electoral); además de imponer a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género.

Ha sido característico de las dos últimas reformas normativas electorales su pretensión de subsanar errores, ausencias e insuficiencias que los procesos electorales presidenciales (2006 y 2012) evidenciaron: la desconfianza hacia los actores institucionales, el alto costo de la democracia mexicana, las largas y agotadoras campañas para la población; la escasa confiabilidad y/o inexistencia de mecanismos que ayuden a aclarar los comicios cuando la diferencia de votos entre ganador y segundo lugar es mínima; la abierta e ilegal intervención de los sectores económicos y la influencia de los medios electrónicos no sólo en la difusión de las campañas negativas, sino también en la orientación del voto.

Precisamente, el tema de la regulación de la contienda política en los medios ha sido un tema recurrente como demanda social y punto de disputa y debate entre los actores

* Doctor en Estudios Sociales y profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; Jefe del Departamento de Sociología de esta misma institución, en el periodo 2011-2015.

políticos. La reforma electoral de 2007 creó una nueva relación entre los partidos políticos y los medios de comunicación en los procesos electorales, al cambiar la relación comercial eliminó la dependencia y subordinación de los partidos hacia los empresarios de los medios, en particular de la televisión; estableció el derecho de réplica como una garantía constitucional; reguló el acceso de los partidos a medios electrónicos de manera proporcional y prohibió la contratación de tiempos en cualquier modalidad. La evaluación de dicha reforma -realizada en el proceso electoral 2012- señala que si bien generó mejores condiciones de equidad para el acceso a los medios, privilegió el llamado modelo de *spotización* política que poco contribuye a la conformación de una cultura política democrática y permitió los ataques entre actores más que la presentación objetiva de las propuestas.

La llamada spotización es un referente claro de la dinámica cultural que priva en el debate político electoral y que poco ha interesado a los legisladores modificar. Consiste en la difusión por millones de pequeñas cápsulas con ideas que más que desarrollar argumentos acerca de qué y cómo hacer para cumplir con la representación, están orientados a despertar y compartir emociones y sentimientos acerca de la cosa pública; sin información, sin mayor pretensión que promover las imágenes de los personajes y su vida en la farándula, su belleza o alegría, sus sentimientos y perfiles estéticos, en el mejor de los casos; en el peor, la denostación, la injuria y la descalificación del adversario. En fin, un modelo de construcción de la estrategia: “te voy a decir por quién no votes, pero no por qué votar por mí”.

Como tesis, este texto plantea que los cambios al modelo de comunicación en la reforma político electoral 2014 lejos de atender esta problemática, profundizan la *spotización* de la lucha político electoral, al promover poco más de 40 millones de spots para el proceso electoral 2015, lo que no sólo implica el bombardeo y agotamiento al que se someterá a la ciudadanía, sino también al “encerrar” en cápsulas propagandísticas la información, se mantendrá la espectacularización de la política, la personalización de las candidaturas, la difuminación de ideologías, programas o tradiciones partidistas, en fin, la supremacía de la imagen y el culto al mensaje afectivo.

Al revisar los cambios al modelo de comunicación política 2014, el presente texto concluye que, a pesar de la ley electoral, falta mucho para considerar a los medios estimulantes de la discusión pública, canales de organización y expresión de intereses de grupos socialmente significativos de la población, cauces de manifestación de puntos de vista divergentes, que informen amplia y detalladamente al ciudadano. Parte de los escollos más preocupantes para la equidad y el funcionamiento de la competencia político-electoral radica en la excesiva concentración de medios en pocas manos (esto les otorga además de un relevante poder económico, imponer temas en la agenda pública, crear opinión pública favorable o desfavorable de los actores e instituciones políticas se-

gún criterios mercantiles e ideológicos, e incluso negociar con el aparato estatal convertido en actor político), pues la pluralidad en fuentes informativas opuestas y la apertura a las diversas corrientes de opinión e ideas garantizan a los ciudadanos la posibilidad de ponderar juicios ideológicos diversos e incluso contrapuestos (Apreza, 2006: 63).

Hacia allá hay que trabajar: transformar la adopción de formatos y estilos de mensajes de la publicidad comercial -la creación de equipos especialistas en marketing electoral, imagen, relaciones públicas- en construcción de candidaturas y propuestas de gobierno informadas, reflexionadas y debatidas a profundidad antes de mostrarnos como normal la espectacularización de la política.

Elecciones 2012. Movilización y medios. Temas pendientes

El proceso electoral 2012 puso sobre la mesa del debate nacional el tema del funcionamiento de los medios de comunicación -sobre todo los electrónicos- en la construcción de las candidaturas políticas y en la consolidación de la democracia. La acción colectiva representada por estudiantes universitarios en torno al #Yosoy132 recuperó y profundizó esta controversia con su manifestación en contra del control mediático y su exigencia de transparencia en los monopolios de la información. Esta acción emergió cuando voceros del PRI descalificaron a estudiantes de la Universidad Iberoamericana que abuchearon a Enrique Peña Nieto; en respuesta, 131 estudiantes grabaron un video mostrando sus identificaciones universitarias. El movimiento se expandió rápidamente en las redes sociales y lanzó una demanda: la democratización de los medios. Más adelante, retomó una idea persistente desde 2005: la construcción televisiva de la candidatura de Peña Nieto.

Lo relevante, entre otras cosas, es que esta acción colectiva mostró nuevas formas y alternativas de participación sociopolítica inauguradas por los jóvenes universitarios; por ejemplo: el uso de las redes sociales y el internet como canales de información, comunicación y expresión que otorgan un sentido diferente a la acción política, permitiéndoles expresar su malestar con las instituciones y actores políticos tradicionales, recuperar experiencias internacionales y crear redes de comunicación que trascendieron las aulas universitarias.

La movilización estudiantil nos recordó que la omisión informativa sobre actos, declaraciones o actores políticos es aún notoria (ocultar o minimizar información despierta múltiples suspicacias en torno a los intereses privados de los medios con respecto a algunos candidatos e institutos políticos, lo que a su vez produce la reiterada desconfianza en las instituciones políticas y también en los medios electrónicos nacionales); pues si bien se ha avanzado en garantizar el acceso a la información pública y la libertad de opinión, se ha perdido capacidad de influencia y manejo sobre el ejercicio periodístico y su función social de informar, de manera veraz y plural, a la sociedad mexicana; aunque existe

un mayor escrutinio sobre asuntos públicos y se han abierto canales de opinión tanto a los partidos, candidatos y analistas de diversas corrientes de pensamiento, pero todavía falta mucho respecto a la propiedad y concentración de los medios; por último, es cierto que las reformas electorales son importantes para el avance de nuestra democracia, pero no han logrado transformar el esquema comercial de la personalización y la imagen del político, pues más que dar a conocer su propuesta u oferta programática, difunde su personalidad carismática, celebridades mediáticas trivializan la actividad política.

Elecciones 2012. Medios y lucha electoral, evaluación de la reforma 2007

A diferencia de las elecciones federales de 2006 en donde la relación entre partidos, dinero y medios de comunicación provocó una gran controversia sobre el resultado, la elección de 2012 superó el tema de inequidad en el acceso de los candidatos y partidos a los medios electrónicos y al tratamiento desigual a los candidatos dentro de los programas noticiosos. La crítica ahora se centró en la aparente construcción e impulso de la candidatura de Enrique Peña Nieto por parte de Televisa y en la excesiva concentración de los medios en unas cuantas manos, imposibilitando la pluralidad, el debate y la calidad en la elección ciudadana.

En el primer debate televisado entre los candidatos presidenciales, Peña Nieto lanzó una frase que abrió la puerta de una fuerte polémica sobre el papel del dinero en la política en medios: “Yo le diría a Andrés Manuel, si la televisión hiciera presidentes, usted sería presidente, Andrés Manuel, porque durante su gestión como jefe de Gobierno designó más de mil millones de pesos”. Esta idea -el gasto público que, disfrazado, se destina a las televisoras para promocionar, favorecer y diseñar una candidatura-, fue la tesis desarrollada por la movilización juvenil universitaria en las redes sociales, y utilizada por el Movimiento Progresista como bandera para impugnar la elección, empleando la frase de Peña Nieto como evidencia de la práctica que él mismo ha utilizado.

Con base en “docenas de archivos informáticos” medios como *Proceso*, *La Jornada* y *The Guardian* describieron un ambicioso proyecto de asesoría y venta de cobertura favorable en la pantalla de Televisa a Enrique Peña Nieto. Un plan de 742 millones de pesos; 691 destinados a spots y a la compra de espacios en sus noticiarios, programas de espectáculos y mesas de análisis informativo (Villamil, 2012: 6). Las notas periodísticas suponían que, después de que Enrique Peña Nieto tomó posesión como gobernador del Estado de México, se convino con Televisa un plan de publicidad en televisión y revistas que incluyó desde diseño de estrategia de comunicación, hasta propaganda encubierta como notas informativas, reportajes, entrevistas, publlirreportajes, infomerciales y programas. Dicho plan contemplaba para el primer año de gobierno de su administración,

un presupuesto de 691 millones 734 mil pesos en tiempos de televisión, de los cuales 327.4 millones eran para spots y 364.3 para compra de información.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) asumiendo la veracidad de lo publicado en la prensa, impugnó la elección ante el IFE y posteriormente ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al considerar el uso de recursos públicos para la promoción y posicionamiento político de Enrique Peña Nieto a través de propaganda y publicidad encubiertas, presentada como cobertura noticiosa en Televisa, “con el evidente propósito de una inversión a largo plazo de obtener la Presidencia de la República en la elección del año 2012” (IFE-Consejo General: Expediente SCD/PE/PRD/CG/226/PEF/303/2012).

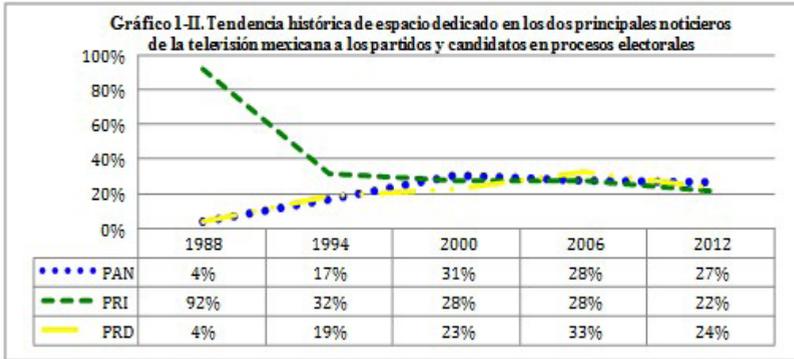
La resolución del IFE en primera instancia fue sencilla a raíz de la débil argumentación de la impugnación: la contratación de la publicidad está amparada en las libertades de trabajo y comercio; el motivo de inconformidad ya había sido materia de estudio y pronunciamiento por el Consejo General de este Instituto, así como por parte de la Sala Superior del TEPJF; es válido contratar la difusión de materiales televisivos para dar a conocer los informes anuales de labores de los titulares del Poder Ejecutivo del Estado de México, además de sus logros, compromisos, infraestructura o programas de gobierno; por tanto el IFE declaró “infundado el procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra del C. Enrique Peña Nieto, entonces Gobernador del Estado de México” (IFE-Consejo General: Expediente SCG/PE/PRD/CG/226/PEF/303/2012).

El TEPJF también declaró infundado el recurso de apelación 427/2012 interpuesto por la Coalición Movimiento Progresista para impugnar el acuerdo CG573/2012, del Consejo General del IFE. Su argumentación, más profunda, reconoce que las pruebas (notas, libros y reportajes) son responsabilidad de los comunicadores, así la interpretación e investigación personal no puede convertirse en un hecho público y mucho menos generar prueba plena respecto de lo que se establece en ellos, “estimar lo contrario y dar valor probatorio pleno a lo que se consigna en este tipo de publicaciones sería tanto como afirmar que cualquier acontecimiento, hecho o suceso que sea difundido a través de este tipo de medios de comunicación tendría que tenerse como cierto” (TEPJF, 2012: SUP-RAP-427/2012).

Los datos arrojados en la elección 2012 señalan un tratamiento equitativo en los tiempos dedicados a los tres principales protagonistas del proceso electoral, atrás parecen haber quedado las diferencias en cuanto a acceso a medios para los candidatos y partidos. Por ejemplo, los principales noticieros de la radio y la televisión del país ofrecieron un espacio equilibrado a las tres principales fuerzas políticas. En 1988, recuerda Raúl Trejo, el Frente Democrático y Cuauhtémoc Cárdenas recibieron solamente 3.94% del espacio en los dos principales noticieros de la televisión, para 1994 el mismo candidato obtuvo

19.3% de la cobertura y en el 2000 aumentó a 22.89%. Los números indican que en 1988, el PAN, con Clouthier como candidato, recibió el 3.48% del espacio en los dos noticieros de mayor audiencia. En 1994, el 16.7% y en el 2000 fue de 31% (Trejo, 2006).

Por su lado, la cobertura que recibían el PRI y sus candidatos era impresionante. En 1988 a la campaña de Salinas de Gortari los dos principales noticieros le otorgaron el 92% del espacio, en 1994 disminuyó a 32%, para el año 2000 la cobertura fue de 28.12% y en 2006 de 28.13% (gráfico 1-II).



Fuente: elaboración propia con base en los datos de Raúl Trejo. “Datos duros: la actuación de los medios”, en Nexos, 345, p. 223 e IFE 2012.

El gráfico confirma que el tema de la equidad en el tiempo total concedido a los candidatos y partidos o coaliciones electorales está superado. Sin embargo, aún quedan dudas en cuanto al tratamiento de la información al privilegiar con adjetivos y calidad a determinado candidato u organización política. Los datos empíricos analizados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en su monitoreo sugieren un manejo positivo hacia la candidatura de Enrique Peña Nieto y un mayor número de valoraciones negativas a la candidata del PAN (gráfico 2-II).



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el IFE 2012.

Cuando se compara el tratamiento en valoraciones entre partido y candidato, resulta evidente el favorecimiento a Enrique Peña Nieto, pues es el candidato con más valoraciones positivas. La mayor cantidad de valoraciones negativas son para el PAN y su candidata (gráfico 3-II).



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el IFE 2012.

Los datos reseñados señalan que en términos de acceso igualitario a medios, las cosas han mejorado notablemente, sin embargo quedan pendientes como el tratamiento de la información en espacios noticiosos de radio y televisión que orientan en buena medida las preferencias electorales e incluso las simpatías de los ciudadanos con respecto a los temas, institutos y contendientes por encima del tema electoral. La concentración de los medios en unos cuantos supone, por ejemplo, que esta relación no se define sólo por la conversión de recursos públicos en ganancias privadas -relación comercial-, sino también por intereses particulares -relación política-, que afectan la equidad en la promoción y tratamiento de la información que el ciudadano obtiene para emitir su voto.

Reforma político electoral 2014. ¿Nuevo o viejo modelo de comunicación política?

La reforma político electoral aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 2013 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, contempla cambios en 30 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122), además de 21 artículos transitorios que produjeron cambios en el régimen de gobierno (posibilita el gobierno de coalición); en el origen y funcionamiento de las autoridades electorales (desaparece al IFE y crea al Instituto Nacional Electoral dotado de facultades para investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y a la propaganda. Además el INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden

de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley); reglamenta la reelección legislativa.

En cuanto al sistema de partidos, la reforma constitucional eleva el porcentaje requerido (de 2 a 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones celebradas para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión) para que un partido político nacional mantenga su registro; además, impone a los partidos la obligación de garantizar la paridad de género en la postulación de candidatos; establece las bases para realizar consultas populares, que podrán ser convocadas por el presidente de la República, el 33% de los integrantes del Senado o la Cámara de Diputados o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores; mantiene las facultades del TEPJF, pero lo mandata a resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, realización de actos anticipados de campaña y acceso a los medios de comunicación; establece que el procedimiento de fiscalización de gastos de campaña por parte del INE se desarrolle en paralelo a las campañas electorales (en cierto modo, se trata de fiscalización en tiempo real de los recursos utilizados); introduce dos causales de nulidad relacionadas con aspectos *financieros* determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5% (rebasar el tope máximo de gastos de campaña en un 5% del monto total autorizado, recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas).

Con respecto al modelo de comunicación política, la reforma político electoral introdujo también una tercera causal de nulidad por compra⁶ de cobertura informativa en radio y televisión que sea grave, dolosa o determinante para el resultado electoral (se considera así cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%). Además, con esa reforma se mantiene la restricción a la propaganda negativa, pues, según el párrafo primero del Apartado C, fracción III, del artículo 41 constitucional: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”. También obliga al Congreso de la Unión a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental, ratifica la administración por parte del INE del tiempo de acceso a medios que corresponde al Estado y mantiene la prohibición a los particulares de contratar tiempos en medios de comunicación.

6. Con relación a una tercera causal de nulidad de una elección, y conforme a un decreto *ex post*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2014, se reformó el inciso b) del tercer párrafo de la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para agregar la palabra “adquirir” a la disposición de la segunda causal de nulidad de una elección, que quedó como sigue: “b) Se compre o *adquiera* cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley”. El término “*adquiera*” busca abarcar toda la gama posible de acceso a radio y televisión, más allá de la compra, porque estos tiempos técnicamente se podían adquirir por donación, regalo, cesión, aportación.

Veamos con relativo detalle los elementos que componen el modelo propuesto de comunicación política:

a) Acceso a medios. Se ratifica que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación. El INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales. Esto es, se mantiene como prerrogativa para los partidos el acceso equitativo a los medios y tiempos que el Estado dispone no solamente para informar a la población de las plataformas políticas de los partidos, sino también para conformar la cultura política cívica que construye ciudadanía.

b) Distribución de tiempos en medios. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del INE cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo establecido por la ley.

Durante las campañas electorales deberá destinarse al menos ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible (cuarenta y ocho minutos diarios) para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos. El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la elección inmediata anterior para diputados federales y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto (como si se tratara de un mismo partido político).

Fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al INE le será asignado hasta doce por ciento del tiempo total del que disponga el Estado en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad. Del total asignado, el INE distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos establecidos por la ley. En todo caso, las transmisiones de estos tiempos se harán en el horario que determine el INE, entre las seis y las veinti-

ticuatro horas. En situaciones especiales, el INE podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique. La ley tendrá que determinar cuáles serán esas situaciones especiales y esclarecer los alcances de los “mensajes partidistas a favor de un partido político”.

En las leyes secundarias, de conformidad con la nueva *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, desaparecen los programas de cinco minutos para los partidos políticos, y el tiempo correspondiente durante los periodos ordinarios para mensajes pasará de 20 a 30 segundos.

Aquí radica precisamente la idea de la profundización de la spotización del modelo de comunicación política. Pues, al suspender los programas de cinco minutos –en los cuales los partidos estaban exigidos por el tiempo a lanzar propuestas, estrategias de manera más amplia y con mayor argumentación– y trasladar el tiempo a pequeñas cápsulas de 30 segundos se dejó de lado la posibilidad de informar y promover a los partidos. El argumento que se utilizó para este cambio es banal (los ciudadanos no ven los programas amplios de los partidos, le cambian de canal, apagan la televisión), pues corresponde a los partidos conducirse como actores políticos y no como un actores comerciales que sólo piensan en *rating* y mercado.

e) Prohibición de adquirir tiempo en medios. Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, y se adiciona en esta prohibición a los candidatos a cargos de elección popular.

d) Prohibición de propaganda negativa. La propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos deberá abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, ahora también se agrega a los candidatos como posibles sujetos activos, y se elimina la disposición de denigración a las Instituciones y a los propios partidos políticos.

e) Procedimiento Especial Sancionador. El INE investigará las infracciones a lo dispuesto en materia de acceso permanente a los medios de comunicación social e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del TEPJF. En el procedimiento, el INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo dispuesto por la ley. Con la reforma se traslada la facultad sancionadora al TEPJF (concretamente, a la Sala Regional Especializada recién creada en 2014).

f) Nuevas causales de nulidad de elecciones. En la fracción VI del artículo 41 se incorporaron como causales de nulidad de las elecciones: exceder el gasto de campaña en

un cinco por ciento del monto total autorizado, comprar cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley y recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

g) Tratamiento a las candidaturas independientes. El artículo 41 constitucional establece expresamente que “los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley”. Con respecto al tiempo asignado en medios para los candidatos independientes, la proporción aplicada es la descrita en el inciso *b*.

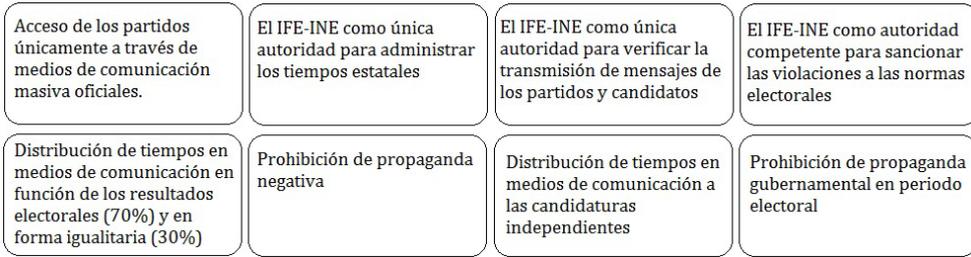
Cuando a juicio del INE el tiempo total en radio y televisión señalado fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

La misma prohibición a los partidos y candidatos, de abstenerse de realizar expresiones que *calumnien* a las personas en su propaganda política o electoral, también es aplicable a los candidatos independientes. Asimismo, en cuanto que los partidos políticos y sus candidatos son sujetos del procedimiento especial sancionador, los candidatos independientes también podrán serlo.

h) Ratificación de prohibición de la propaganda gubernamental en periodo electoral. El Decreto 216 del 10 de febrero de 2014 en su artículo Tercero Transitorio señala: “El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”.⁷

7. El Decreto de reformas constitucionales número 178, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007 incorporó un párrafo octavo al artículo 134 en los siguientes términos: “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”

En el siguiente esquema podemos resumir las características del modelo de comunicación política (2007-2014) para ilustrar de una manera simple los elementos que lo componen:



Análisis y pendientes

La reforma constitucional 2007-2008 en materia electoral cambio las reglas del modelo de comunicación político electoral en México al determinar la prohibición de compra de espacios para la transmisión de campañas en radio y televisión, con el propósito de garantizar la equidad entre los actores políticos para el acceso a los medios electrónicos y evitar que el dinero fuera el elemento determinante para dar a conocer la oferta electoral, así como las instancias ajenas a los comicios que tuvieran injerencias indebidas para incidir en las preferencias del voto.

La reforma político electoral 2014 ratifica el modelo de comunicación política, prácticamente sus partes medulares quedan igual: se mantiene la imposibilidad de comprar spots para radio y televisión por los candidatos o por terceras personas y permanece el esquema de reparto de tiempo en medios y efectiva garantía por el INE.

Asimismo, profundiza el modelo de propaganda en radio y televisión caracterizado por la *spotización*. Al desaparecer el modelo de programas mensuales de 5 minutos y aumentar el tiempo de los mensajes ordinarios de los partidos políticos, de 20 a 30 segundos, no se combaten las cápsulas que tanto cansancio y hartazgo han causado en la ciudadanía.

En la visión procedimental de la democracia, los medios de comunicación cumplen tareas primordiales: ofrecer variedad en la información al ciudadano y, a través del control de las actuaciones públicas, proveer un instrumento para la rendición de cuentas, transparencia y libre acceso a la información pública.

Una comunidad bien informada –condición para la democracia– sugiere la formación de debates públicos sobre la misma. En los debates no se pueden olvidar las siguien-

tes exigencias: las empresas periodísticas deben asumir compromisos públicos en los que prevalezcan la transparencia y el pluralismo, tanto en lo que se refiere a la información sobre la propiedad de los medios como a las líneas de pensamiento que el medio defiende o promueve; la autorregulación de la prensa y los medios es importante para mejorar la calidad de la información que se ofrece al ciudadano en términos de transparencia y contenidos; el desarrollo de instancias independientes de observación de los medios; normas y leyes que limiten la concentración de los medios de comunicación e información; la revalorización de lo político por parte de los actores sociales, incluyendo a la prensa y los medios; y el desarrollo de medios de comunicación públicos (PNUD, 2009).

Lo anterior es una demanda urgente para el desarrollo democrático latinoamericano, pues la creciente mediatización de la política observada en el desarrollo de las contiendas electorales, específicamente el uso de la *publicidad política televisiva*, ha terminado por imponerse como el instrumento fundamental al que se ajustan las estrategias de campaña de los partidos políticos en los países democráticos. La centralidad de los medios masivos de comunicación en la conformación del espacio político ha configurado la lucha política actual capturada por “la lógica y la organización de los medios”, encuadrándola y estructurándola hacia la personalización de la política, la preeminencia del candidato sobre el partido, el uso progresivo de la televisión y la descalificación del opositor por encima de las ideas en el marco de “campañas negativas” (Aceves, 2009: 61).

El resultado es la poca deliberación de los asuntos públicos, la desconfianza hacia la esfera de la política y la frágil ciudadanía que ante el desconcierto y la poca información se manifiesta apática y despolitizada, descontenta e insatisfecha con la democracia y sus instituciones. Owen Fiss ante esta realidad y ante el impacto de las concentraciones privadas de poder en la lucha electoral y en nuestra libertad, ha sugerido la construcción de una teoría democrática de la libertad de expresión como una forma para promover el proceso democrático y tratar de proteger el interés de la audiencia por escuchar un debate completo y abierto sobre asuntos de importancia pública. Fiss señala que a veces se necesita al Estado más que de valores individuales para contrarrestar estas fuerzas y mantener la defensa de valores sociales (Fiss, 1999: 12).

Según Fiss, quien amenaza los valores de la libertad de expresión no es el Estado, sino el mercado: “La libertad de prensa ha quedado reducida a la libertad de empresa, y el destino de nuestra democracia ha quedado por completo en manos del mercado” (Fiss, 1999: 104). Ante ese embate, se requieren límites a la libertad de expresión. Argumenta: “lo que la democracia exalta no es simplemente la elección pública, sino la elección pública que se hace con toda la información y en condiciones adecuadas de reflexión”; por lo tanto, se necesita no sólo libertad, sino también igualdad: “los gastos electorales

ilimitados no sólo perpetúan la distribución desigual de la riqueza y colocan al pobre en desventaja en la arena política, puede tener el efecto de silenciar al pobre. El rico puede dominar el espacio publicitario en los medios de comunicación hasta el grado de que sólo se oiga su mensaje”.

Fuentes Consultadas

ACEVES, JESÚS (2009). “Elecciones, medios y publicidad política en América Latina”, en *Comunicación y Sociedad* núm. 21, pp. 33-62.

APREZA SALGADO (2006). “Concentración de medios”. Revisado el 23 de noviembre de 2007 en <http://www.blibliojuridica.org/libros/5/2494/7.pdf>.

CALLEJA GUTIÉRREZ, ALEIDA ELSI (2012). “Perspectivas y evaluación del modelo de comunicación político electoral”, en *México Electoral 2012*, núm. 4, México, pp. 225-249.

CÓRDOVA, LORENZO (2013). “El modelo de comunicación político-electoral mexicano”, en revista *Derecho electoral* núm. 16, Costa Rica, julio-diciembre, pp.259-278.

CUNA PÉREZ, ENRIQUE (2007). “Elecciones y medios en México: financiamiento público, negocio privado (equidad y medios de comunicación en la elección de 2006)”, en Roberto Gutiérrez López *et al*, *México 2006: implicaciones y efectos de la disputa por el poder político*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, pp. 271-304.

FISS, OWEN (1999). *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa, Barcelona.

IFE–CONSEJO GENERAL (2012a). *Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Partido Revolucionario Institucional; del C. Enrique Peña Nieto, otrora candidato a la Presidencia de la República postulado por el instituto político antes referido; así como de la persona moral Televisa, S.A. de C.V. y otros por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG/226/PEF/303/2012*, consultado el 12 de septiembre de 2012, en <http://www2.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.110045b65b20f23517bed910d08600a0/?vgnnextoid=70c394fed1839310VgnVCM1000000c68000aRCRD>

IFE–CONSEJO GENERAL (2012b), *Resolución del consejo general del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Partido Revolucionario Institucional, del C. Enrique Peña Nieto, otrora candidato a la Presidencia de la Repúbli-*

- ca postulado por el instituto político antes referido; así como de la persona moral Televisa, S.A. de C.V., y otros por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRD/CG/226/PEF/303/2012, consultado el 12 de septiembre de 2012, en <http://www2.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.110045b65b20f23517bed910d08600a0/?vgnnextoid=70c394fed1839310VgnVCM1000000c68000aRCRD>
- IFE / UNAM (2012). *Monitoreo de Espacios Noticiosos en Radio y Televisión Campaña Electoral para Presidente de la República 2011-2012*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Menu_Principal/?vgnnextoid=5168c23466135310VgnVCM1000000c68000aRCRD (consultado el 16 de agosto de 2012).
- PNUD (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, PNUD.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL (2007). “Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007, disponible en www.diputados.gob.mx (fecha de consulta: septiembre de 2008).
- TREJO DELARBRE, RAÚL (2012). “Datos duros: la actuación de los medios”, en *Nexos*, 345, p. 223
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (2006). “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de Presidente electo”, www.trife.org.mx (fecha de consulta: mayo de 2008).
- VALDÉS, LEONARDO (2008). “La reforma electoral de 2007”, en revista *Fepade difunde* núm. 15, enero- junio de 2008, PGR, México, pp. 15-24.
- VILLAFRANCO; CITLALLI *et al* (2013). *Entre la libertad de expresión y el derecho a la información. Las elecciones de 2012 en México*, Instituto Electoral del Estado de México, México, 312 pp.
- VILLAMIL, JENARO (2012). “Se les cayó el teatro”, en *Proceso*, núm. 1858, México, 10 de junio de 2012, p. 6.

Anexo A-II. Comparativo reforma electoral y modelo de comunicación política 2007 y 2014

Tema	2007	2014
<p>Reducción de financiamiento a las campañas electorales</p>	<p>El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.</p>	<p>Se mantiene igual</p>
<p>Manejo en la distribución y contratación de espacios mediáticos</p>	<p>Responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, el Instituto Electoral administrará los tiempos correspondientes al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate. Fuera de los periodos de campañas y precampañas, al IFE le será asignado hasta 12% del tiempo total que disponga el Estado en radio y televisión, del cual 50% se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos y el tiempo restante lo utilizará el Instituto para sus propios fines y los de las otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Las infracciones al mandato serán sancionadas por el IFE mediante procedimientos que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión.</p>	<p>El Instituto Nacional Electoral es la única autoridad para administrar el tiempo que correspondía al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y de las otras autoridades electorales; además de que es autoridad administrativa para proteger el ejercicio de las prerrogativas y los derechos que la Constitución y las leyes secundarias otorgan a los partidos políticos y candidatos independientes en esta materia.</p> <p>Traándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del sesenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.</p> <p>Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo.</p> <p>Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.</p>

Tema	2007	2014
Prohibición de contratación de espacios mediáticos	<p>Aunque ya había una disposición similar en el código electoral, se eleva a rango constitucional.</p> <p>La ley señala que ninguna otra persona pública o privada, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.</p>	<p>Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales.</p>
Regulación de precampañas	<p>Se establecen límites en la erogación de los partidos políticos en sus precampañas, ya que éstas no podrán durar más de las dos terceras partes de lo que duran las campañas electorales.</p> <p>Asimismo, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.</p>	<p>A partir del día en que inicien las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el INE pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, treinta minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.</p> <p>La precampaña de un partido concluye, a más tardar, un día antes de que realice su elección interna o tenga lugar la asamblea nacional electoral, o equivalente, o la sesión del órgano de dirección que resuelva al respecto, conforme a los estatutos de cada partido.</p> <p>Los mensajes de precampaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.</p> <p>Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.</p>

Tema	2007	2014
<p>Derecho de réplica</p>	<p>Entendida como la facultad que se concede a una persona, física o moral, que se considere perjudicada en su honor, prestigio o dignidad, por una información, noticia o comentario en un medio de comunicación colectivo, para exigir la reparación del daño sufrido mediante la inserción de la correspondiente aclaración, en el mismo medio de comunicación e idéntica forma en que fue lesionado.</p>	<p>Los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 60. de la Constitución respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercitará sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.</p>
<p>Prohibición de campañas negativas</p>	<p>El artículo 4 apartado C, señala: "En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas".</p>	<p>En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. El Consejo General está facultado para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en esta Ley, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión contrarios a esta norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.</p>
<p>Prohibición de propaganda gubernamental en tiempos de campaña</p>	<p>Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro entre público.</p>	<p>Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro entre público.</p> <p>Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, y las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</p>
	<p>En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personal de cualquier servidor público.</p>	

Tema	2007	2014
Candidaturas Independientes	No la contempla	<p>El Instituto, como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, garantizará a los Candidatos Independientes el uso de sus prerrogativas en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir durante las campañas electorales; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.</p>
		<p>El conjunto de Candidatos Independientes, según el tipo de elección, accederán a la radio y la televisión, como si se tratara de un partido de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos.</p> <p>Los Candidatos Independientes sólo tendrán acceso a radio y televisión en campaña electoral.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de la legislación electoral vigente entre 2007 y 2014.

Capítulo III

El modelo de fiscalización de los partidos políticos

Luis Fernando Ordaz Bautista *

Introducción

LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL 2013- 2014 OBEDECIO EN BUENA MEDIDA a la insatisfacción de los partidos políticos de oposición que culparon a la normatividad y a las instituciones electorales que las aplican de su fracaso en la elección presidencial de 2012. Siete años después de la reforma política de 2007, nuevamente se renovó la reglamentación electoral para adecuarla conforme a la experiencia de la elección presidencial de 2012 y actualizar las propias necesidades institucionales del sistema electoral mexicano.

También es menester decir que los hechos que se presentaron en la delegación Cuajimalpa y Miguel Hidalgo en el Distrito Federal, en 2009, el caso Monex y Soriana en la elección presidencial de 2012 y otros casos a nivel estatal, además del rebase de topes de campaña por parte de las coaliciones Movimiento Progresista (PRD-PT-MC) y Compromiso por México (PRI-PVEM), mostraron que existieron bastantes irregularidades en materia de fiscalización.

Asimismo, como parte del Pacto por México, encabezado por el presidente Enrique Peña, y que incluyó al PRD y al PAN, se iniciaron negociaciones para que el jefe del ejecutivo impulsara las reformas estructurales trazadas en su plan. A cambio de apoyar las reformas, los panistas y los perredistas exigieron que se modificaran las leyes electorales. Uno de los elementos en que se puso mayor énfasis en esta reforma fue el rubro de la fiscalización. Con la reforma político electoral se espera mejorar la vigilancia y el control del rubro de la fiscalización electoral.

La centralización en el INE de la actividad de vigilancia de los recursos y gastos de los partidos políticos y los candidatos –en procesos electorales federales y locales– hace prever que, cuando se lleven a cabo las contiendas electorales, relucirán los aciertos y las carencias de esta reforma. En este tenor, el objetivo de este capítulo se centrará en identificar el contexto inmediato electoral que en cierto modo motivó la reforma electoral de 2014 en materia de fiscalización electoral, así como las características generales

* Luis Fernando Ordaz Bautista es Sociólogo por la FES–Aragón de la UNAM, Maestro en Estudios Sociales línea procesos políticos por la UAM-Iztapalapa. Actualmente es estudiante del doctorado en Estudios Sociales en la línea de procesos políticos.

del modelo de fiscalización, principalmente con la concentración de esta facultad en la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE, pero auxiliada por una instancia denominada Unidad Técnica de Fiscalización.

Contexto de la reforma político electoral 2013-2014

Para comenzar este apartado es necesario hacer un breve recuento del contexto de esta reforma político electoral. Algunos hechos que ocurrieron en el rubro de la fiscalización se dieron a nivel estatal, así como en el nacional. Primeramente se realiza la revisión de dos casos que se presentaron en el Distrito Federal en el año 2009; luego, se hará una breve referencia de incidentes en la elección presidencial de 2012 que tienen que ver con el tema aquí tratado.

En 2009, en el Distrito Federal, el PRD promovió un recurso de queja en contra del PAN ante el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) por rebase de topes de campaña del candidato a jefe delegacional en Cuajimalpa, Carlos Orvañanos Rea. El candidato panista ganó la elección, pero el perredista Adrián Ruvalcaba impugnó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y esta autoridad declaró la nulidad del triunfo del panista y ordenó convocar a elecciones extraordinarias (Larrosa Haro, 2011: 17).

De entre los argumentos destacados en esa impugnación, el relativo al rebase de topes de campaña por parte del panista fue relevante y, por tanto, se señaló como causal de nulidad de la elección. Y, en efecto, la autoridad jurisdiccional electoral determinó anular la elección de jefe delegacional de Cuajimalpa.

Otro caso que se presentó en materia de fiscalización, en el Distrito Federal, en 2009, fue el de la elección a jefe delegacional de Miguel Hidalgo. El panista Demetrio Sodi de la Tijera ganó la elección. El PRD y Convergencia impugnaron ante el IEDF contra el PAN por presunta compra del tiempo que implicó la difusión de una entrevista en un partido de fútbol de la liga mexicana, ya que tenía como consecuencia un rebase de topes de campaña. El IEDF determinó que la normatividad señalaba la nulidad de la elección por dicha causal. Demetrio Sodi impugnó ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en el Distrito Federal.

El Tribunal consideró que la entrevista que se realizó a Sodi no podía contarse como gasto de campaña porque no existía ningún contrato de adquisición de espacio en la transmisión del partido. Por tanto, el Tribunal declaró que la nulidad de la elección invocada por el IEDF no era procedente. Debido a esto, Demetrio Sodi fue ratificado ganador de la contienda política (Paoli Bolio y Farrera Bravo, 2011: 21). Estos dos casos se presentaron a nivel local.

Ahora se revisarán los aspectos relevantes de la elección presidencial de 2012. La elección presidencial de 2012 representó un reto para el Instituto Federal Electoral (IFE) en materia de fiscalización. Las campañas electorales significaron un enorme costo en todos los partidos políticos para cubrir los espacios televisivos, en la radio, en internet y también para la renta de inmuebles. Por tanto, los gastos en los recursos de los partidos excedieron los límites establecidos por la ley.

El 26 de abril de 2012 el Movimiento Progresista presentó ante el IFE una queja contra el PRI por el rebase de topes de campaña por 374 millones 920 mil 338.20 pesos. La suma límite de gastos de campaña que impuso el Consejo General del IFE fue de 38 millones 808 mil 254.05 pesos. Esta queja se amplió por parte del Movimiento en contra de la Coalición Compromiso por México, el 5 de junio del mismo año. Un mes después, el 10 de julio, se interpuso otra queja por los gastos de campaña de los días 3 al 27 de junio por 1 millón 173 mil 486.84 pesos (Cárdenas Gracia, 2014: 92).

Por otra parte, otra causa que atrajo la atención de la opinión pública del país fue la acusación del coordinador del Movimiento Progresista, Ricardo Monreal, por una cuenta bancaria en Scotiabank que era del ex gobernador del Estado de México, pero que administraba el coordinador de campaña de la Coalición Compromiso por México, Luis Videgaray. Esta cuenta de 8 millones de pesos se utilizó durante seis meses (Cárdenas Gracia, 2014: 92).

Además, no solamente se presentaron los casos de Monex y Soriana. La compra del voto por parte de la coalición Compromiso por México fue una constante en la elección presidencial de 2012. Según Alianza Cívica, en esta contienda presidencial la compra del voto afectó al 28% de los votantes. Esto quiere decir que los partidos políticos hicieron uso de recursos públicos para fines prohibidos por la ley.

La compra del voto por parte del PRI por medio de las tarjetas de Soriana fue el otro rubro que se presentó en la elección. El PRD presentó ante el Consejo General del IFE lo que creyó eran pruebas de la compra del voto que cometieron los promotores priístas. La participación de la cadena de tiendas Soriana en el canje de las tarjetas entregadas por promotores priístas por la compra del voto.

Los casos de las tarjetas Soriana y el de Monex fueron imputados al PRI e hicieron visibles los irregulares vínculos existentes entre los partidos políticos y los recursos económicos que se allegan. Los asuntos de Monex y Soriana fueron los que causaron más polémica entre la opinión pública del país. Tanto el PRD como el PAN pusieron mucho énfasis en los lazos ilícitos entre el PRI y cinco empresas que actuaron como intermediarias entre el partido y la banca Monex.

La investigación que realizó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) con respecto al caso Monex no halló el destino de los recursos. Tampoco pudo comprobar las quejas de los recursos ilegales reclamados por el PAN. Posteriormente se hicieron varias sesiones del Consejo General del IFE para votar el dictamen que presentó la UFRPP.

La resolución del Consejo General del IFE dejó descontentos a los partidos políticos opositores y a la ciudadanía. Se exculpó al PRI de la acusación de financiamiento ilegal; pero, con respecto al rebase de topes de campaña, fue otra la decisión. *Todos los partidos rebasaron el tope de gastos de campaña*; por tanto, el Consejo General del IFE sancionó a todos los participantes en la elección. La multa para la Coalición Compromiso por México (PRI-PVEM) fue de 169 millones 004 mil 973 pesos, la Coalición Movimiento Progresista (PRD-PT-PMC) con 135 millones 433 mil 610.85 pesos. También el PAN sufrió una sanción de 5 millones 519 mil 204.57 pesos; y al PANAL se le multó con 2 millones 569 mil 333.31 pesos (IFE, 2013: 8).

Posteriormente, de la investigación hecha por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) y de las sesiones que realizó el Consejo General del IFE, el equipo de campaña de Andrés Manuel López Obrador, a través de la coalición de partidos que impulsó su candidatura, interpuso el Juicio de Inconformidad (JIN) ante el TEPJF para solicitar la nulidad de la elección presidencial por medio de la declaración de no validez por la violación a los principios constitucionales, además de la cancelación del registro del candidato priísta Enrique Peña por considerar que había rebasado el tope de gastos de campaña (Alarcón Olgún, 2012: 113).

El documento que presentó la coalición encabezada por el PRD ante el Tribunal Electoral señalaba cinco causales de nulidad. La primera fue por la adquisición encubierta de tiempos de radio, televisión y medios impresos para posicionar a Peña Nieto; la segunda fue el rebase de topes de campaña (compra de voto). El tercero fue la recepción de aportaciones de empresas mercantiles a la campaña de Peña Nieto; la cuarta se refirió al uso de los estudios de opinión como medio de propaganda; la quinta fue por la violación del secreto del voto a través de la compra del mismo.

La resolución del Tribunal Electoral declaró infundados varios puntos que se habían presentado en el medio de impugnación por parte del Movimiento Progresista. El punto relativo al tiempo encubierto adquirido en radio y televisión fue rechazado por el Tribunal. Con respecto al rebase de topes de campaña también fue infundado. Como anotación de este punto es importante decir que la fiscalización de recursos utilizados durante la campaña electoral todavía no estaba hecha por la Unidad de Fiscalización.

Así, el Tribunal resolvió el JIN sin contar con el resultado final de la fiscalización sobre los recursos utilizados por los partidos durante sus campañas electorales. En el tercer aspec-

to, el del caso Monex y Soriana, la coalición del PRD no pudo probar que los recursos ahí operados fueron utilizados para la compra del voto. Con respecto al uso de las encuestas como propaganda, el Tribunal consideró que las encuestas que colocaban a Peña Nieto no fueron pagadas por la coalición priísta Compromiso por México y, por tanto, no se podían asumir como gastos de campaña. En consecuencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación otorgó la constancia de mayoría al candidato Enrique Peña Nieto.

Ya como presidente de la República, el 2 de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto realizó la presentación de un acuerdo político con las principales fuerzas partidistas del país, para llevar a cabo una serie de reformas constitucionales y legales en el marco del llamado Pacto por México. Los presidentes del PAN, Gustavo Madero, y del PRD, Jesús Zambrano, firmaron este acuerdo para impulsar la agenda política conjunta que poseía este pacto. Los temas comprendían *tres ejes*: a) fortalecimiento del Estado mexicano; b) democratización de la economía y política; y c) participación ciudadana para la implementación de las políticas públicas. Y se incluyeron *cinco grandes acuerdos* (que a su vez integran 95 compromisos): i) sociedad de derechos y libertades; ii) crecimiento económico, empleo y competitividad; iii) seguridad y justicia; iv) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y v) gobernabilidad democrática.

Los acuerdos para la gobernabilidad democrática establecieron los siguientes compromisos de reforma del marco jurídico nacional (el documento original puede consultarse en diversos sitios web gubernamentales, pero principalmente en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/#gobernabilidad-democratica>):

- La **pluralidad política** del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Es indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional entre las fuerzas políticas.
- En el tema de **gobiernos de coalición**, se impulsará una reforma constitucional para otorgar al presidente la facultad de optar por gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno.
- Un **gobierno de coalición** permitiría acordar con una o varias fuerzas opositoras un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes, así como una agenda legislativa.
- Se adelantará la **toma de protesta del presidente** al 15 de septiembre para facilitar el proceso de transición y reducir el periodo de convivencia de un gobierno saliente y uno entrante.
- Para generar mayor certidumbre y transparencia entre los **partidos políticos** y volver más baratos los procesos electorales, se impulsará una Ley General de Partidos y una Reforma Electoral.

- Se impulsará una **Reforma del Distrito Federal** para definir su nombre oficial, dotarlo de una Constitución propia y revisar las facultades del Jefe de Gobierno y de la ALDF.
- Se hará una revisión global de los **fueros** para que nadie tenga privilegios.
- La nueva **reforma política** comprende la aprobación de leyes sobre candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, iniciativa preferente, consulta popular y reelección de legisladores.
- En cuanto a los **medios de comunicación**, se creará una instancia ciudadana y autónoma que supervise la contratación de publicidad de todos los niveles de gobierno para transparentar y racionalizar los recursos que brinda el Estado.

Las reformas a la legislación electoral en materia de fiscalización de los partidos políticos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

En el numeral 6 del inciso a), Apartado B, fracción V, del artículo 41 de la CPEUM se establece que el INE tiene a su cargo “la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos” en los procesos electorales locales y federales. En el mismo sentido, en el párrafo penúltimo de dicho Apartado se establece que “la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral”, y que la ley secundaria “desarrollará las atribuciones del Consejo [General] para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes”. Así, la LGIPE convirtió a la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE como responsable principal de la fiscalización de los recursos (públicos y privados) de los partidos políticos y los candidatos.

Uno de los puntos clave en esta reforma es que en el artículo 41 constitucional está muy clara la desaparición del principio del federalismo en materia de fiscalización, pues los institutos electorales locales carecen ahora de la facultad de fiscalización de esos recursos. No obstante, el párrafo *in fine* del Apartado B, fracción V, del artículo 41 constitucional, anticipa que en caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar lo relativo a los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)

El artículo 8 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece lo siguiente con relación a la delegación de la facultad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos a los organismos públicos locales electorales (se cita tal cual):

Artículo 8.

1. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones en materia de fiscalización.
2. El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas.
3. Secretaría Ejecutiva del Instituto someterá al Consejo General los acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.
4. Para el ejercicio de esta facultad, el Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:
 - a) Cuento con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;
 - b) Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;
 - c) Cuento con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;
 - d) Cuento con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;
 - e) Ejercer sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente; y
 - f) El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.
5. Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

Un elemento que es importante destacar es que la Ley General de Partidos Políticos establece que se deben definir los lineamientos homogéneos de contabilidad que tendrán que estar al alcance del ciudadano por medios electrónicos. Este aspecto es un avance debido a que en el anterior reglamento de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) se establecía que la Unidad poseía la facultad de determinar las normas generales de contabilidad. Es decir, la UFRPP asentaba *las normas operativas* de contabilidad según su perspectiva. Esto podía originar algunas tensiones, porque la UFRPP debía estar también en consonancia con la normatividad aplicable por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En consonancia con lo anterior, la elección presidencial de 2012 mostró que la investigación que realizó la Unidad de Fiscalización de los partidos políticos en el caso Monex presentó muchas inconsistencias técnicas que repercutieron en la discusión del Consejo General del IFE. La investigación realizada por la Unidad de Fiscalización en el caso Monex no permitió llegar al fondo del asunto. Tal vez la sobrecarga de sus actividades generó superficialidad en sus investigaciones, pero eso no era pretexto para no profundizar en las implicaciones del caso.

A su vez, la LGIPE establece disposiciones similares a las contenidas en el artículo 41, fracción V, Apartado B, constitucional, y en la LGPP, en materia de fiscalización, en cuanto a las facultades reglamentarias del Consejo General del INE (véanse los artículos 190 y 191), las funciones de supervisión, seguimiento, auditoría, verificación, revisión y control técnico de recursos e informes por parte de la Comisión de Fiscalización (véanse los artículos 192 y 193), y las tareas operativas estrictamente técnicas de dicha Comisión a través de su Unidad Técnica de Fiscalización (véanse los artículos 196 a 200).

Modificación de la Unidad de Fiscalización

Primeramente se hace la recapitulación de la transformación de la Unidad de Fiscalización conforme lo establece la LGIPE. Además, se hará referencia a las causales de nulidad que tienen relación con los gastos de los partidos y los candidatos y, finalmente al papel que jugará el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 190 de la LGIPE pone de manifiesto la transformación de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP) en *Unidad Técnica de Fiscalización*. La UFRPP fue creada por la reforma electoral de 2007 y tenía la tarea de fiscalizar los recursos de los partidos. Con la reforma político electoral de 2013-2014 se diseñó la Unidad Técnica de Fiscalización como instancia de apoyo técnico de la Comisión de Fiscalización para su fortalecimiento.

El caso Monex dejó en entredicho la capacidad administrativa de la UFRPP. Las sesiones que se llevaron a cabo por este asunto en el Consejo General del IFE permitieron observar que la investigación de la Unidad no abarcó de forma significativa todos los elementos que hubieran demostrado las presunciones en contra del PRI en este tema. Por tal motivo, en esta reforma el PRD y el PAN procuraron desaparecer a esta unidad para evitar que algún caso como el de Monex se volviera a presentar. Por tanto, la recién creada Comisión de Fiscalización permitirá que los Consejeros hagan la redacción del informe final para presentarlo ante el Consejo General del INE. Anteriormente, la Unidad de Fiscalización realizaba el documento.

Por otra parte, también se debe mencionar que con la reforma político electoral se modificó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, pues en su artículo 11 establece que los partidos políticos están obligados a presentar sus informes y ponerlos también a disposición de la ciudadanía.

Causas de nulidad

El artículo 41 de la CPEUM establece las causas de nulidad de una elección, y con ello se refuerza constitucionalmente uno de los temas más polémicos del debate electoral mexicano después de 2006. En elecciones federales no existe antecedente de este tipo de disposición, pero en algunos estados de la República mexicana ya se había establecido, al inicio del siglo XXI, la causal de nulidad de las elecciones por exceso de gastos de campaña electoral. El sistema de nulidades –para elecciones federales o locales– se instaura cuando se excede el gasto de campaña, o se utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, o se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

Los párrafos tercero (con tres incisos), segundo y tercero de la fracción VI del artículo 41 constitucional establecen lo siguiente con relación al sistema de nulidad de una elección (se cita textualmente):

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Por otra parte, el artículo 9 fracciones VII y X de la Ley General en Materia de Delitos Electorales establece que se impondrá una multa de cien a doscientos días de sanción y prisión de dos a seis años al candidato o funcionario partidista que:

VII. Se abstenga de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido.

X. Utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados.

Las disposiciones de multa y prisión establecidas en el rubro de delitos electorales con respecto a la utilización de facturas o documentos probatorios que alteren los montos reales parecen adecuadas, sin embargo, generan la interrogante de si la pena de cárcel para este delito puede ser intercambiada por fianza, lo cual permitiría que el infractor pague la caución y evite ser encarcelado.

También, en dicha ley no se hace alusión a qué procedimiento tendría que aplicar la autoridad electoral en caso de que la documentación o las facturas presentadas fueran falsificadas o no tuvieran sustento jurídico de validez. Pero, de manera supletoria, se supone que se aplicarían otras normas que previenen conductas ilícitas de este tipo.

Finalmente, a la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) les corresponde declarar la nulidad de las elecciones, conforme lo establece el artículo 99 fracción II constitucional. *Y una de las causales de nulidad es el rebase de topes de campaña.* Por ello, previamente a la declaración de validez de una elección, por la vía del JIN, los partidos políticos pueden impugnar el resultado de una elección con base en la presentación de pruebas de rebase del tope máximo de gastos de campaña por el candidato con más votos.

Conclusiones

La reforma político-electoral que se llevó a cabo contiene cambios al INE y sus nuevas facultades en materia de fiscalización electoral. Es preciso decir que la normativización del diseño institucional en materia electoral es más compleja. Sin embargo, en la práctica se percibirán los aciertos y las desventajas que presenta esta reforma.

En cuanto a la creación del INE y de la Unidad Técnica de Fiscalización, parece que habrá una sobrecarga de trabajo con respecto al rubro de la fiscalización. Se calcula que habrá 7 mil documentos para ser revisados por la Comisión de Fiscalización en la elección de 2015, y eso genera dudas acerca de la capacidad que pueda mostrar esta Comisión, incluso con el apoyo de esa Unidad. No obstante, se confía en la experiencia del propio instituto aun cuando su nombre haya cambiado. Además, la transformación de la UFRPP en Unidad Técnica de Fiscalización no implica una modificación de fondo acorde con las abundantes disposiciones legales, lo cual ayuda a aprovechar la experiencia acumulada en la materia.

Algunas de las consecuencias que pueden derivarse del nuevo modelo de fiscalización son las siguientes: En primer lugar, se pretende *que la vigilancia de los recursos sea oportuna* con el fin de tener información en tiempo real para detectar posibles rebases de tope de campaña, pues cabe recordar que ahora este puede ser una causa de nulidad. La autoridad administrativa podrá así detectar en un momento oportuno las posibles irregularidades en las que pueden incurrir los partidos o los candidatos. Incluso, para efectos de calificación y validación de una elección, el TEPJF podrá contar –también con oportunidad– con elementos valiosos para resolver las impugnaciones que correspondan. En segundo lugar, si bien la reforma pretende que la autoridad electoral pueda mantener una estricta vigilancia sobre el origen, uso y destino de recursos de los partidos y candidatos, es muy difícil monitorear los fondos no reportados durante el periodo de las precampañas y campañas electorales. Las auditorías que se ejecuten difícilmente podrán detectar recursos ilícitos o ilegales, es decir, provenientes de fuentes que prohíbe la nueva legislación electoral. Por lo general, las auditorías no suelen detectar este tipo de recursos, pues los partidos generalmente no reportan estas actividades financieras y cuidan con mucha astucia que los recursos de los donantes no pasen por los circuitos bancarios y que las operaciones de gasto de dinero adicional no se reflejen en las comprobaciones fiscales.

Por último, otra consecuencia que puede resultar negativa con el nuevo modelo de fiscalización es que el INE puede tener una sobrecarga de trabajo al realizar la fiscalización en tiempo real, ya que deberá revisar un total de 22 mil 580 informes en poco menos de

4 meses. Para ello, esta institución generó una herramienta: el *Sistema de Contabilidad en Línea*, en donde se presentarán los movimientos financieros que los partidos políticos realicen. Habrá que esperar para saber si este nuevo sistema resulta confiable y cumple con el objetivo de transparentar los gastos de los partidos, pero lo cierto es que, como en anteriores procesos electorales, diversas cantidades de dinero adicional (de numerosos donantes privados) seguirán fluyendo de manera furtiva, sobre todo durante los últimos días del periodo de campañas electorales, y el *Sistema de Contabilidad en Línea* sólo revelará los gastos que los partidos y candidatos determinen sujetar a la ley. ¿Es esta una gran revelación? De manera alguna. Sólo estaremos confirmando que en México se sigue practicando la corrupción, la simulación y la ilusión de que somos un país de leyes por todos los flancos en que se le quiera ver.

Anexo A-III. Recuento de los principales cambios en materia de fiscalización a partir de 2013-2014

Normatividad	Resumen de las disposiciones	Artículo
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	El INE posee la facultad de fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos en los procesos electorales locales y federales	Art. 41, fracción V apartado B párrafo sexto
Ley General de Partidos Políticos	Causas de nulidad. Cuando se excede el gasto de campaña por un total del cinco por ciento del monto general y cuando se utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas	Art. 41 fracción V a) y c)
Ley General de Partidos Políticos	Atribuciones del INE de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos y candidatos.	Art. 7
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)	Delegación a institutos electorales locales de fiscalización en caso de votación del Consejo General del INE	Art. 8 párrafo 2
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)	La fiscalización está a cargo del Consejo General del INE	Art. 190 párrafo 2
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)	El Consejo General del INE emite lineamientos en materia de fiscalización, contabilidad y registro a partidos, y mecanismos electrónicos para fiscalización	Art. 191 incisos a) y b)
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)	Facultades de Comisión de Fiscalización	Art. 192
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)	La Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización	Art. 192 punto 2
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)	Facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización	Art. 199
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental	Los informes de los partidos políticos deben hacerse públicos	Art. 11
Ley General en Materia de Delitos Electorales	Multa económica y prisión por alterar montos reales en gastos de partidos y candidatos	Art. 9
Ley General en Materia de Delitos Electorales	Castigo económico y cárcel a quien destine, reciba aportaciones de dinero o especie a favor de algún candidato cuando existe una prohibición legal	Art. 15
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Causas de nulidad de elecciones	Art. 78 bis
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	La Sala Superior del Tribunal Electoral es competente para resolver impugnaciones a resoluciones de las Salas Regionales	Art. 109
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Resolver impugnaciones de elección presidencial y realizar cómputo final a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, y declarar la validez de esa elección. Las Salas del Tribunal pueden declarar la nulidad de una elección por causas expresas en la Ley General de Medios de Impugnación	Art. 186 fracción II
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	El Tribunal Electoral cuenta con siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada (con sede en el DF)	Art. 192

Fuente: Elaboración propia con base en la consulta de la legislación electoral vigente en 2014.

Fuentes consultadas

- ALARCÓN OLGUÍN, VÍCTOR *et al* (2012), *Elecciones 2012. Evaluación e implicaciones políticas*, Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, 149 pp.
- ALCOCER, JORGE (2014), “Vuelta en U”, *Reforma*, 29 de abril de 2014, p. 13.
- CÁRDENAS GRACIA, JAIME (2014), *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral 2012*, IIJ-UNAM, México, 300 pp.
- CÁRDENAS GRACIA, JAIME (2014), “Características generales de la reforma constitucional electoral y la crisis del sistema electoral”, en VV.AA, *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, Miguel Ángel Porrúa-LXII Legislatura, México, pp. 25-33.
- DÍAZ DOMÍNGUEZ, ALEJANDRO Y GUSTAVO RIVERA LORET DE MOLA (2013), “Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal, 1994-2007”, en Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera Loret de Mola (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, coedición TEPJF, México, pp. 49-77.
- GONZÁLEZ GARCÍA, MÓNICA (2013), “Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal, 2008-2012”, en Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera Loret de Mola (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, coedición TEPJF, México, pp. 78-128.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (2013), *Libro blanco. Fiscalización del proceso electoral 2011-2012*, México, 60 pp.
- LARROSA HARO, MANUEL (2011), *Topes de gasto de campaña. Argumentos y razonamientos sobre la declaración de nulidad de la elección a jefe delegacional de Cuajimalpa*, TEPJF, Serie Comentario a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. México, 60 pp.
- LÓPEZ, MAYOLO (2014), “Demanda INE garantizar sus gastos”, *Reforma*, 12 de agosto de 2014. p. 10.
- MANDUJANO RUBIO, SAÚL (2014), “Perspectiva del Instituto Nacional Electoral: entre la prisa, la ambigüedad y las inconsistencias”, en aa.vv., *Análisis y perspectivas de la reforma política para el proceso electoral 2014-2015*, Miguel Ángel Porrúa / LXII Legislatura. México, pp. 65-87.

PAOLI BOLIO, FRANCISCO Y GONZALO FARRERA BRAVO (2011), *Topes de campaña y propaganda velada*, TEPJE, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales, México, 119 pp.

Legislación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf>

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. Disponible: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244_140714.pdf
Ley General en Materia de Delitos Electorales. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDE_270614.pdf

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (LGIPE). Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP.pdf>

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TRIBUNAL ELECTORAL. Disponible en: <http://www.trife.gob.mx/acercate/sala-superior>

Capítulo IV

La transparencia gubernamental después de la reforma constitucional de 2014

Manuel Larrosa Haro*

Diana Sánchez Romero**

Introducción

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA –cuyo decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014–⁸ modificó el modelo original de 2002-2003 y, consecuentemente, transformó el diseño y las facultades del órgano garante. Los cambios de 2014 impactan tanto las funciones como la estructura del órgano. La reforma también alcanza a nuevos entes obligados e introduce la posibilidad de sanciones para todo aquel sujeto que se encuentre contemplado en la Ley. Sin embargo, deja pendiente otros dilemas de alcance y acceso a la información, como la capacidad sancionadora del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y el destino de la posible judicialización de diversos aspectos en la materia.

En este capítulo revisamos las bases constitucionales, ya que su configuración legal está aún pendiente de ser aprobada por el Congreso de la Unión. El decreto de reforma constitucional invocado indica la fecha límite de siete de febrero de 2015 para emitir las

* Politólogo. Profesor investigador de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Actualmente es responsable del Centro de Estudios de la Democracia y las Elecciones de esta Universidad.

** Licenciada en Ciencia Política. Ayudante de investigación en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

8. Véase el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2014 “por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Artículo Único. Se reforman las fracciones I, IV y V del apartado C, y se adiciona una fracción VIII al artículo 60.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso I) de la fracción I y se adiciona el inciso H) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso Ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]”.

leyes y los reglamentos correspondientes, de acuerdo con el artículo segundo transitorio del decreto invocado en el párrafo anterior: “SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, *en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto*” (cursivas puestas por los autores).

Para hacer una valoración integral de la reforma, el problema inicial, por ahora, radica en que no se han aprobado las leyes secundarias para su eventual aplicación tal como lo dispone la Constitución. Sin embargo, es importante señalar que existe una Ley federal en materia de transparencia que se encuentra vigente y, por lo tanto, funciona como el marco normativo para la operación cotidiana del IFAI.

La raíz

En la Atenas del siglo v a. c. existió una institución encargada de asegurar la rendición de cuentas, llamada *euthyna*, en la que un grupo de inspectores elegidos por sorteo hacía una revisión de la actuación de aquellos funcionarios que realizaban labores administrativas y de organización en la ciudad de Atenas, siempre y cuando éstos recibieran una remuneración económica. Al término del encargo de los funcionarios, los inspectores, constituidos en *euthynoi*, evaluaban sus finanzas y corroboraban que no existiera alguna anomalía presupuestal en el manejo del recurso. Posteriormente, hacían su reporte del conocimiento de todos los ciudadanos, quienes podían denunciar actos o conductas cuestionables por parte de los magistrados sometidos a revisión (Schwartzberg, 2004: 312-313). De ser encontradas faltas graves se imponía una sanción para satisfacción de los demandantes.⁹

De lo anterior inferimos que las normas e instituciones de transparencia –para entes públicos que manejan dinero de los ciudadanos– vienen de tiempos remotos, tal vez cinco mil años. Sin embargo, ahí está la raíz de su funcionamiento y la historia de las primeras reglas e instituciones en una forma de gobierno democrático.

Durante la primera década del siglo XXI la discusión sobre el buen funcionamiento de los sistemas políticos democráticos se ha centrado principalmente (mucho más allá de los mecanismos que constituyen los sistemas electorales) en la *calidad* de los gobiernos

9. La sanción para aquellos encontrados culpables por la *euthynoi*, era la pena de muerte.

democráticos y de sus instituciones, abandonando el modelo *schumpeteriano* de democracia minimalista o procedimental en donde el elemento único a considerar es la competencia por el liderazgo político (Schumpeter, 1943: 242), y pasar así a la reflexión de la *democracia de contenidos*, donde se da importancia a más de uno de los componentes del régimen político.¹⁰

Es decir, que además de la elección de cargos públicos por elecciones libres, imparciales y frecuentes, los regímenes democráticos deben contar con libertad de expresión y participación; la existencia de un derecho a la información y una estructura institucional que lo haga efectivo; la autonomía de las asociaciones; y una ciudadanía inclusiva que pueda decidir efectivamente sobre las cuestiones públicas centrales. Con ello nos referimos desde luego a una concepción de la democracia con una perspectiva mucho más amplia, como la que plantea Robert Dahl a través de su concepto de *poliarquía* o bien en su caracterización de la democracia en su obra *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Dahl, 1998).

Así, la rendición de cuentas se ha convertido en un tema clave de la calidad de la democracia; por tanto, la transparencia y el derecho de acceso a la información juegan un rol muy importante como mecanismos de legitimación y de control sobre el ejercicio del poder público. Bajo esta conceptualización, los gobernantes son considerados responsables por sus acciones en la esfera pública entre los ciudadanos, los cuales cooperan de manera indirecta con sus representantes electos (Schmitter, 2007: 14), y esto se ajusta de manera más adecuada a lo que se expone en este texto.¹¹

La visión anterior suele generar opiniones divididas; sin embargo, cuenta con gran aceptación. Si partimos de la definición de rendición de cuentas como la “relación entre dos grupos de actores en la que cada uno acepta informar, explicar o justificar al otro sus acciones y someterse a cualquier sanción predeterminada” (Schmitter, 2007: 4), entonces el proceso en el que la información se da por medio de reglas y procedimientos de acceso institucional, lo llamamos un método *transparente* que es posible por la existencia de actores e instituciones transparentes, que deben tener capacidad de respuesta o *responsividad* ante la sociedad.

Finalmente, debe existir una capacidad institucional de sancionar a quienes no cumplen con sus obligaciones, como señala Andreas Schedler (2008:12), al referirse al concepto de *enforcement* o cumplimiento de la ley. Para llevar a cabo tales preceptos, se ha

10. Para Schumpeter, la democracia debía ser despojada de los adjetivos positivos con que los académicos de su época la cubrían. Haciendo una revisión exhaustiva del término, llega a la conclusión de que la democracia es un simple mecanismo por medio del cual la gente selecciona a sus líderes, y desecha la idea de que sea un valor supremo en sí misma.

11. Cf. Para el caso de México, véase Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), 2009.

adecuado el andamiaje institucional al interior de los gobiernos democráticos, tanto en el aspecto normativo como en el señalamiento de la necesidad de un cambio cultural, transformando las relaciones entre los actores sociales de manera profunda y a largo plazo, para hacer de la rendición de cuentas una obligación y una práctica habitual, no sólo un discurso. Aún más, se trata de la posibilidad de construir la ruta de una nueva cultura política, cuyo éxito dependería de cómo la operen los ciudadanos.

En el caso de la antigua Grecia, la evolución se dio desde las concepciones de recitud, visibilidad y participación, pasando por la informal institución de rendición de cuentas de la aristocracia hacia la *euthyna* como institución propiamente establecida (VonDornum, 1997: 1515). La razón por la cual la *euthyna* funcionaba de manera admirable, era debido a que existía todo un cuerpo normativo que señalaba de manera clara el procedimiento a seguir en caso de incumplir con las obligaciones que eran confiadas a los servidores públicos. Esto es importante dado que “la exposición de conductas indeseables sin la existencia de un castigo puede calificarse como una simulación” (Schedler, 2011: 83), y constituye un ejercicio democrático incompleto y aparenial.

Es por ello que resulta de suma importancia contar con una institución con plena autoridad y competencia para que los ciudadanos tengan goce pleno de su derecho de acceso a la información pública en el presente, sin dejar para un futuro incierto las reformas necesarias.

Antecedentes históricos de la reforma de 2014

En el camino por transformar a las instituciones de México en entes más democráticos que legitimen y justifiquen sus acciones y programas ante los ciudadanos, ha sido central –en el último lustro– el tema del acceso a la información como un derecho que debe ser garantizado por el Estado.

A decir de López-Ayllón, México vivió una fuerte efervescencia social durante la segunda mitad del siglo xx, lo cual llevó a que se gestaran movimientos sociales cuyas principales demandas eran la apertura del juego democrático y el cabal cumplimiento de las distintas leyes vigentes (1984: 71-73). A la par, se cuestionaron prácticas claramente antidemocráticas que provenían del gobierno en sus tres niveles, y se discutió el funcionamiento del sistema político en general. Ante tal panorama, en el sexenio del presidente José López Portillo se anunció una Reforma Política que pretendía recuperar la legitimidad perdida y sacar al país del *impasse* social en el que se hallaba, planteando por vez primera el acceso a la información como un derecho constitucional en la reforma de

1977 (véase el Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977). La inclusión del tema en la agenda de la reforma político-electoral pasó prácticamente inadvertida en el discurso oficial entre los partidos políticos. El derecho a la información se integró finalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro del artículo 6º, que contenía disposiciones relacionadas con la libertad de expresión y de imprenta, de la siguiente manera “[...] el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Sin mayor marco de referencia, se inauguró en la Constitución el derecho público de acceso a la información, y con ello se abrió una rendija para dejar pasar el primer rayo de luz sobre el reino de la opacidad. Durante varias décadas, a pesar de las distintas reformas políticas y los cambios sociales en el país, el derecho a la información quedó sin ser regulado (véase Larrosa Haro y Sánchez Romero, 2013).

A pesar de las seis reformas político electorales ocurridas entre 1986 y 2000, éstas se enfocaron en aspectos electorales del sistema político en los que no se tocó ni con el “pétalo” de un artículo la posibilidad de hacer transparente la vida del gobierno, los sindicatos y los partidos políticos.

Con la alternancia en el gobierno federal en el año 2000 se abrió la discusión sobre la calidad de las instituciones democráticas en México, reconociendo que el tema del acceso a la información era un indicador indispensable en el funcionamiento del sistema democrático al que aspiraba.

Pasaron veinticinco años, entre 1977 y 2002, para que se volviera a legislar en materia de acceso a la información. El tema de la transparencia resurgió de las catacumbas, pero esta vez en un contexto político distinto. Fue precisamente el clima de la promesa del cambio político lo que impulsó la creación de un Instituto garante del derecho a la información pública.

A mediados de 2002, producto del Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, signado por las diferentes fuerzas políticas del país, el gobierno de Vicente Fox Quesada promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Si bien la ley en cuestión se consideró de avanzada y un gran paso en la consolidación del régimen democrático en México, no garantizaba de manera efectiva el acceso de las personas a la información en posesión de los llamados sujetos obligados.¹²

12. La LFTAIPG señalaba entonces que los sujetos obligados para atender solicitudes de información eran: Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) Los órganos constitucionales autónomos; e) Los tribunales administrativos federales, y f) Cualquier otro órgano federal.

Efecto de lo anterior fue la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el año 2003, el cual nació sin capacidades reales para conminar a los sujetos obligados a cumplir con su responsabilidad de informar a la ciudadanía (López Ayllón, 2008: 291).

Discusión y aprobación de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014

Las nuevas reformas en materia de transparencia se produjeron en un lapso de dieciséis meses. La iniciativa de reforma al sistema de transparencia fue presentada por el presidente de la República ante el Senado el 10 de septiembre de 2012.

El partido de Enrique Peña Nieto, Partido Revolucionario Institucional (PRI), de la mano con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), respaldaron la propuesta en la Cámara de Senadores, presentándose a la Mesa Directiva por medio de la Senadora Arely Gómez el 13 de septiembre de 2012. En la exposición de motivos de la propuesta del PRI y el PVEM se justifica el fortalecimiento del IFAI como un mecanismo “para asegurar que la información que se genera y suministra por todo el gobierno federal resulte efectivamente útil y significativa a la sociedad y redunde en una mayor capacidad de acción y de proposición por parte de todos los mexicanos”.¹³

A través del mismo documento, los partidos proponentes pusieron de manifiesto que el proyecto para dotar de autonomía constitucional al IFAI tuvo como antecedente la iniciativa de Manlio Fabio Beltrones y Raúl Mejía González, integrantes del PRI, durante la anterior legislatura (LXI, en septiembre del 2011).

De la exposición de motivos del PRI y el PVEM debe señalarse que mantiene congruencia con los alcances y las facultades del IFAI previos a la reforma, ya que no incluye una visión más allá de la administración pública federal, citando como objeto del derecho de acceso a la información generada por el gobierno.

En la Cámara de Diputados, las encargadas de dictaminar los proyectos de reforma fueron las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y Estudios Legislativos, quienes ya habían recibido la propuesta del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la materia, la cual fue sometida a consideración de la Cámara de Senadores el 6 de septiembre del mismo año, días antes de que el presidente electo diera a conocer su proyecto de reforma. A estas dos

13. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

iniciativas se unió, en octubre del mismo año, la iniciativa de un grupo de senadores del Partido Acción Nacional (PAN).

Las Comisiones Unidas dictaminaron que entre las tres propuestas existían nueve coincidencias torales: 1) Dar autonomía al órgano garante federal; 2) Incrementar el número de integrantes del Pleno del órgano garante; 3) Renovar de manera escalonada a los comisionados del órgano garante; 4) Facultar al órgano garante para promover acciones de inconstitucionalidad; 5) Excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del ámbito de competencia del órgano garante; 6) Incluir a comisionados del órgano garante dentro del régimen de responsabilidades políticas; 7) Fortalecer los mecanismos de acceso y revisión expedita ante los órganos autónomos; 8) Facultar al Congreso para expedir una Ley General, permitiendo que subsista la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y, 9) Establecer en las constituciones locales órganos garantes del derecho a la información.¹⁴

El 20 de diciembre de 2012, en el pleno del Senado se dio la segunda lectura y discusión del dictamen emitido por las Comisiones Unidas, referente a la propuesta de reforma constitucional en materia de transparencia. Trece oradores hicieron uso de la palabra para comentar el proceso de aprobación del dictamen y los retos del nuevo órgano constitucional autónomo.

Por la fracción parlamentaria del PRI, Raúl Cervantes Andrade, María Cristina Díaz Salazar, David Penchyna Grub y Arturo Zamora Jiménez; por el PVEM, Pablo Escudero Gómez; por el PAN, Raúl Gracia Guzmán, Laura Rojas Hernández, José María Martínez Martínez y Javier Corral Jurado; por el PT, Manuel Bartlett Díaz; por el PRD, Alejandro Encinas, Benjamín Robles Montoya y Armando Ríos Piter.

La postura del PRI y el PVEM

El senador Raúl Cervantes, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, destacó que la evolución del derecho de acceso a la información es necesaria para el desarrollo democrático del país. Por su parte, la senadora María Cristina Díaz Salazar, de la Comisión de Gobernación, hizo mención de algunas de las discrepancias que surgieron durante los trabajos en comisiones; en específico, explicó que existían puntos de vista diferentes respecto al esquema de nombramientos y al número de sujetos obligados. David Penchyna recordó al pleno que esta reforma era admirable no sólo por el consenso logrado entre los legisladores, sino porque constituía la cristalización de una importante

14. Dictamen del 14 de noviembre de 2012 de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y Estudios Legislativos del Senado de la República.

promesa de campaña del ahora presidente Constitucional. Arturo Zamora Jiménez se refirió a la propuesta de esquema de selección de comisionados del IFAI como una muestra de la democracia, dado que debían pasar como primera etapa una amplia consulta antes de discutirse sus nombramientos en el Senado. Para el senador Zamora, a la definición de la información que se reservaría para proteger “la seguridad nacional y para preservar la estabilidad económica” debía conferírsele una mayor importancia.

Pablo Escudero Gómez, de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana, destacó la importancia del tránsito del IFAI como organismo autónomo con legalidad, así como la necesidad de contar con la aceptación a la reforma por parte de los sujetos obligados.

La postura del PAN

Raúl Gracia Guzmán de la Comisión de Estudios Legislativos rechazó que las reformas vulneren el federalismo, y coincidió con la senadora Díaz Salazar en que fortalecer la transparencia en el país robustece el federalismo. Laura Rojas Hernández hizo un recuento de las acciones emprendidas durante los periodos presidenciales panistas, ya que éstas permitieron que el tema de la transparencia se convirtiera en política pública. Señaló que falta acabar con la impunidad para que el sistema de rendición de cuentas esté completo. José María Martínez recordó a los legisladores que la transparencia no es una concesión, sino una obligación de la autoridad y, por tanto, la Ley General debe acotar las reservas de información que caen en los supuestos de seguridad nacional o interés público, a fin de garantizar el derecho consagrado en el artículo 6º constitucional. Javier Corral Jurado denominó a este momento la cuarta etapa del Derecho de Acceso a la Información en México e insistió en que se deben definir los criterios de reserva de la información en la Ley. También habló de la importancia de la Ley General de Archivos para coadyuvar al manejo y resguardo de la información por parte de todos los sujetos obligados.

La postura del PRD y el PT

Alejandro Encinas, del PRD, reconoció la voluntad política de todas las fracciones parlamentarias e hizo hincapié en las bondades de las leyes generales, dado que éstas frenan los intentos de limitar o socavar el derecho a la información en las entidades federativas. También añadió que el Congreso tiene la importante tarea de rendir cuentas en cuanto a sus finanzas, en particular de las ministraciones que recibe cada bancada. A su vez, el perredista Armando Ríos Piter recordó la existencia de iniciativas por parte de las fracciones del PRI, PAN y PRD en materia de combate a la corrupción, como el paso inmediato para avanzar en el tema de la rendición de cuentas. Abundó que en el futuro, se podrá contar con una institución de rendición de cuentas y anticorrupción.

Por el Partido del Trabajo, Manuel Bartlett Díaz hizo un llamado a liberar al organismo del control de los partidos, y señaló que el camino para seguir avanzando en el tema de transparencia y rendición de cuentas consiste en despolitizar los nombramientos de los comisionados del IFAI.

Todos los oradores destacaron el gran ejercicio democrático que se hizo en el trabajo en comisiones, donde se escuchó a diferentes actores de la sociedad civil, integrantes de la academia, diversos órganos y sujetos obligados.¹⁵

Reservas al dictamen y votación

Las únicas reservas al dictamen fueron presentadas por el senador Manuel Bartlett, del Partido del Trabajo, quien pidió modificar la fracción I del apartado A del artículo 6º constitucional, y el octavo párrafo del apartado B del mismo artículo. La primera reserva pretendía cambiar el mecanismo de elección de comisionados para que éstos fueran elegidos por medio del voto ciudadano, bajo la premisa de que los titulares de los órganos autónomos deben contar con legitimidad democrática. La propuesta de Bartlett Díaz incluía rendir un examen de conocimientos ante la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde los diez mejores se convertirían en candidatos a comisionados del órgano autónomo de transparencia. Los diez candidatos tendrían acceso a los tiempos del Estado en radio y televisión para presentar su programa a la ciudadanía, quien emitiría su voto en concurrencia con las elecciones federales.

La segunda reserva hecha por el senador petista pretendía también convertir en información pública la generada por organismos empresariales y por personas beneficiadas con concesiones o permisos del Estado, así como cualquier información en posesión de particulares que afecte el funcionamiento de las instituciones del Estado mexicano. Ninguna de las reservas del senador Manuel Bartlett se admitió a discusión, con lo cual el tema se dio por concluido y se prosiguió a la votación. Con 113 votos a favor, el 20 de diciembre de 2012 fue aprobada en el Senado por unanimidad la propuesta en materia de transparencia de reforma y adición a diez artículos de la Constitución mexicana.

15. Las organizaciones Colectivo por la Transparencia, México Infórmate, Gestión Social y Cooperación, Fundar, Artículo 19, Centro de Análisis e Investigación, Cultura Ecológica, y el Centro de Contraloría Social del CIESAS, entregaron un documento al Senado en octubre de 2012, el cual analiza las iniciativas de reforma en materia de transparencia e incluye recomendaciones a las mismas. Colectivo por la Transparencia y México Infórmate propusieron al Senado un comité de acompañamiento para la selección del pleno del IFAI, integrado por Jacqueline Peschard, Agustín Millán, Pedro Salazar, Haydeé Pérez Garrido, Eduardo Bohorquez, Alejandro González, Sergio López Ayllón, Mauricio Merino, Eduardo Guerrero e Issa Luna Pla.

El proceso legislativo de la reforma en la Cámara de Diputados

Posteriormente, en la Cámara de Diputados, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Transparencia y Anticorrupción, y Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarios, se encargaron de revisar el dictamen proveniente de la Cámara de Senadores. En la sesión extraordinaria del jueves 22 de agosto de 2013, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen emitido por las Comisiones Unidas, el cual incluía modificaciones al proyecto recibido. Entre los cambios más importantes destaca la eliminación del párrafo primero del artículo 6°, el cual penalizaba la manifestación de ideas en caso de ataques a la moral, afectación de derechos de terceros, provocación de delitos o perturbación del orden público.

También se acotó el artículo referente al recurso de revisión que estaría en posibilidad de presentar la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,¹⁶ aclarando que solamente sería en casos de seguridad nacional. En cuanto a la selección de los comisionados, se especificó que no deberán desempeñar algún otro empleo remunerado durante el periodo en que fueren designados, admitiendo que los actuales comisionados tuvieran la posibilidad de presentar petición por escrito al Senado en caso de desear continuar con su encargo en el nuevo órgano constitucional autónomo, incluyéndoles como sujetos de juicio político. En el caso del artículo 105, no aprobó que el Ejecutivo y el Banco de México pudieran presentar controversias constitucionales derivadas de resoluciones del IFAI.

El dictamen fue aprobado en lo general, con 418 votos en pro, 25 en contra y 1 abstención, por lo que fue devuelto a la Cámara de Senadores para su revisión.

Regreso del dictamen a la Cámara de origen

Ante las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados, el Senado realizó ocho modificaciones más: cuatro de estilo, redacción y congruencia; una para incluir la duración del encargo de los comisionados; otra para facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para admitir controversias constitucionales por parte de todos los órganos autónomos; y una más para precisar la ley que regiría la integración del IFAI. Éstas fueron presentadas ante el pleno el miércoles 20 de noviembre de 2013, casi un año después de haber sido enviada la minuta original para su revisión a la Cámara de Diputados.

En esa ocasión, doce oradores de las distintas fracciones parlamentarias se pronunciaron respecto a la reforma en general. Gracia Guzmán, del PRI y Alejandro Encinas, del

16. La función de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal tiene como fin representar al presidente de la República en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

PRD, destacaron que el Sistema Nacional de Transparencia era un ejemplo de armonización sin centralización y que la implementación de una Ley General establece normas mínimas para los estados de la República, evitando que los mecanismos de acceso a la información se manejen bajo criterios discrecionales. Los senadores del PAN, Fernando Torres Graciano y María del Pilar Ortega Martínez, señalaron que el siguiente paso era instaurar el Sistema Anticorrupción que permitiera avanzar en el tema de la rendición de cuentas. Mónica Arriola Gordillo, del partido Nueva Alianza, Zoe Robledo Aburto, del PRD, y Roberto Gil Zuarth, del PAN, coincidieron en las bondades de incluir el control judicial, dado que las controversias servirán para defender competencias, no para combatir resoluciones adversas por parte del órgano garante del derecho a la información. Robledo Aburto añadió que es importante que desde el Senado se construya un modelo de transparencia para otros poderes y órganos autónomos.

Si bien se pronunció a favor del dictamen, Javier Corral Jurado, del PAN, asentó su desacuerdo con exceptuar al presidente de entregar información por vía de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. En esto coincidió David Monreal Ávila del PT, quien acusó que la judicialización del derecho de acceso a la información desincentiva al ciudadano, por lo que urgió a los legisladores a evitar barreras y eliminar la posibilidad de presentar controversias constitucionales ante la SJCN frente a resoluciones incómodas del pleno del IFAI. Además manifestó estar en desacuerdo con el esquema de designación de los comisionados, arguyendo reparto de cuotas entre los partidos al momento de hacer los nombramientos correspondientes. En esto último estuvo de acuerdo Manuel Bartlett del PT, ya que calificó de retroceso y simulación el reparto de cuotas al designar comisionados evitando que sean elegidos de manera directa por los ciudadanos, además de reprobar el centralismo de la reforma y la no inclusión de poderes fácticos como sujetos obligados.

Sin embargo, en vista de que ningún senador hizo reserva alguna, se prosiguió a la votación y el dictamen fue aprobado con 87 votos en pro y 6 en contra, por lo que fue devuelto a la Cámara de Diputados para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que solamente serán discutidos aquellos artículos con modificaciones hechas por las cámaras.

La reforma constitucional en materia de transparencia, que da autonomía al IFAI, fue finalmente aprobada por la Cámara de Diputados con 424 votos a favor y 16 en contra, el 26 de noviembre de 2013, por lo que se turnó a las legislaturas locales a fin de confirmar los cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 22 de enero de 2014, la Comisión Permanente del Poder Legislativo emitió la Declaratoria de constitucionalidad de la reforma en cuestión, debido a que se contaba

con la aprobación de dieciocho Congresos estatales: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Coahuila, Chiapas, Durango, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas. Así, se turnó el decreto de reforma al presidente de la República para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

El contenido final de la reforma constitucional de 2014

Se reformaron o adicionaron diez artículos de la Constitución Política mexicana, con lo cual se armonizó la autonomía del instituto garante del derecho a la información. En el cuadro 1-IV se presenta un resumen de los artículos del texto constitucional que fueron reformados o adicionados a partir del proyecto de reforma.

Cuadro 1-IV. Reformas y adiciones en materia de transparencia

Artículo CPEUM	Descripción	Reforma	Adición
6°, Apartado A	Principios y bases	Fracción I, IV y V	-
6°	Derecho a la información	-	Fracción VIII
73	Facultades del Congreso y del Presidente	-	Fracciones XXIX-S y XXIX-T
76		-	Fracción XII
89		Fracción XIX	-
105	SCJN	Fracción I, inciso l)	Fracción II, inciso h)
108	Responsabilidades de los Servidores Públicos	Párrafo tercero	-
110	Juicio Político	Párrafos primero y segundo	-
111		Párrafos primero y quinto	-
116	Los Estados	-	Fracción VIII
122	El Distrito Federal		Fracción V, inciso ñ)
		-	
Total		Reformas 10	Adiciones 7

Fuente: Elaboración propia con base en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2014.

El texto aprobado faculta al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos para conocer asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales ante un mayor número de sujetos obligados como son los órganos autónomos, los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, los sindicatos o entidades que reciban y ejerzan fondos públicos. Asimismo, las resoluciones emitidas

por el IFAI serán de carácter vinculatorio, reservando el derecho de interposición de recursos de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por motivos de seguridad nacional, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y a los demás órganos autónomos cuando sean usurpadas funciones de su competencia. La integración del pleno del órgano de transparencia recae en el Senado de la República, así como la función de elegir al Consejo Consultivo de dicho organismo.

Adicionalmente, conforme a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2014, *deberá promulgarse una Ley General de Transparencia* y una Ley General de Archivos. De igual manera se deberá reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares. En el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los cuales también debían ser reformados para armonizarlos con los cambios a la constitución en materia de transparencia, debe señalarse que ambos fueron abrogados por disposición transitoria del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014, dando paso posteriormente a nuevas configuraciones legales en materia electoral.¹⁷

Implicaciones de la reforma en el ámbito electoral

La nueva Ley General de Partidos Políticos especifica que los partidos deberán contar con un órgano encargado de cumplir con las obligaciones de transparencia, generando información en tiempo real de cara a la evaluación y rendición de cuentas. Para cumplir cabalmente con lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales indica que los partidos deberán adecuar tanto sus documentos básicos como su legislación interna.

De acuerdo con la LGIPE, no atender requerimientos de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (INE) y no entregar información solicitada por organismos de este Instituto son infracciones de los partidos políticos, que se sancionarán con amonestación pública, multas de diez mil salarios mínimos, reducción de las ministraciones hasta en un cincuenta por ciento, la interrupción de propaganda o cancelación del registro, dependiendo de la gravedad de la falta. La ley general faculta al INE para fijar los montos de las multas a faltas en la materia, así como para canalizar dichos recursos al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología o su equivalente estatal en caso de que la sanción hubiera sido aplicada por un Organismo Público Local Electoral.

17. El 23 de mayo de 2014, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue abrogado y sustituido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y una Ley General de Partidos Políticos.

Por su parte, la Ley General en Materia de Delitos Electorales señala: aquellos que se abstengan de informar o entreguen información falsa requerida por la autoridad y aquel funcionario partidista o candidato que oculte, altere o niegue información general o de fiscalización, será acreedor a una multa de entre cien y cuatrocientos salarios mínimos, además de prisión de uno a nueve años.

Mientras no exista una legislación secundaria, las obligaciones de transparencia de los partidos políticos, las agrupaciones políticas nacionales, y los órganos y servidores públicos del Instituto Nacional Electoral se regirán por el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicho reglamento enuncia algunas obligaciones de transparencia de los partidos políticos, tales como proporcionar el padrón de militantes y afiliados; los informes requeridos por la autoridad electoral; los convenios celebrados entre los partidos y organizaciones de la sociedad civil; los acuerdos y resoluciones de los partidos en todos sus niveles; el listado de organizaciones sociales adherentes a los partidos que reciban financiamiento de éstos; así como límites de cuotas voluntarias y personales de candidatos a campañas federales. Las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de transparencia se fijan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se podrá iniciar el procedimiento sancionador ordinario que corresponda (Larrosa Haro y Sánchez Romero, 2013).

Con las sanciones y regulaciones plasmadas en las distintas leyes, pareciera que el ejercicio democrático de la transparencia y la rendición de cuentas del que habla Andreas Schedler, da pasos hacia su concreción, por lo menos en el ámbito electoral.

Problemas de implementación

Como hemos visto, el decreto de reforma de 2014 faculta al Congreso para emitir las leyes secundarias en la materia antes del 7 de febrero de 2015. Por lo anterior, al momento de cerrar este trabajo, se desconocen las nuevas normas que habrán de regir al nuevo sistema de transparencia en México. Sin embargo, la hoja de ruta de modificaciones al cuerpo normativo del nuevo IFAI puede encontrarse en las distintas resoluciones legislativas de los últimos años. En el Cuadro 2-IV se observa una síntesis de las propuestas.

El primer proyecto planteaba que el Instituto debería realizar verificaciones muestrales de las solicitudes atendidas para garantizar la veracidad de la información entregada. También pretendía incluir las verificaciones muestrales en el informe anual del Instituto ante el Congreso, y preveía sanciones para aquellos funcionarios que entregaran información falsa o incompleta. El proyecto fue desechado debido a que la reforma constitucional se encontraba bajo procedimiento, lo cual implicaba que la Ley Federal debía ser modificada aún.

En la segunda lectura del proyecto, en marzo del mismo año, los legisladores suscribieron las mismas razones para su desechamiento, añadiendo que el artículo 128 constitucional obliga a los funcionarios a proporcionar información veraz, por lo que incluir una sanción administrativa en el supuesto de entregar información falsa implicaría una sobrerregulación de acciones que ya están tipificadas como perjurio de acuerdo con la norma suprema. Sin embargo, se concluyó que la propuesta sería tomada en cuenta al momento de emitir las leyes secundarias requeridas con la reforma constitucional de transparencia.

El segundo proyecto, que pretendía señalar límites a la actuación de los comisionados del órgano garante mediante una serie de preceptos éticos y morales, fue declarado improcedente con argumentos similares a los esgrimidos para desechar el proyecto anterior.

El proyecto de reforma referente a la protección de datos biométricos, es decir, aquellas características fisiológicas que identifican la identidad de las personas, y los requerimientos legales al autorizar la posesión de datos en el caso de los menores de edad fue aprobado por la Cámara de Diputados el 5 de noviembre de 2013. La inclusión de este concepto tiene como origen el Consejo de Europa, en el seno del cual se constituyó un comité consultivo en materia de protección de datos y privacidad en 1967. En México, se legisló por primera vez en estos temas en 2007, acotando el derecho a la información en tanto garante de la vida privada y los datos personales, sin incluir la protección de los datos biométricos, por lo que se presentó el proyecto de reforma respectivo. Este proyecto fue turnado a la Cámara de Senadores para su discusión y aprobación, aún pendientes.

El cuarto proyecto incluía una iniciativa de reforma a la Ley de transparencia para garantizar el acceso de las comunidades indígenas al derecho a la información, quedando patente la obligación de las autoridades de recibir solicitudes de información en español o en lengua indígena, teniendo que responder a las mismas en la lengua en que fueron formuladas, con el apoyo del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Este proyecto fue aprobado por unanimidad el 22 de abril de 2014.

Bajo la premisa de que es función de los legisladores revertir la cultura negativa que permea a los servidores públicos en el tema de transparencia, el quinto proyecto de reforma refiere que la constante entre los servidores es reservar toda la información posible y que, para lograrlo, se valen de un “catálogo de mañas” y recovecos legales para evitar proporcionar información al ciudadano. Por tanto, propone una reforma en la que se señala que si el funcionario conoce la probable ubicación de la información, aunque sea en otra dependencia o entidad, deberá referirlo en el oficio dirigido al solicitante. La reforma presentada fue turnada a las Comisiones de Gobierno y Anticorrupción y Participación Ciudadana para su posterior dictaminación, quedando pendiente al igual que el tercer proyecto de reforma.

Cuadro 2-IV. Proyectos de iniciativa de reforma en materia de Transparencia en el Congreso de la Unión, 2007-2013

Proyecto	Cámara	Legislatura	Fecha	Legislador promoviente	Leyes a reformar	Estado
1	Cámara de Senadores	LX	20 de junio de 2007	Tomás Torres Mercado (PRD) Rosalinda López Hernández (PRD)	Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental: Artículos 37, 39 y 63	Desechado
2	Cámara de Senadores	LXII	26 de febrero de 2013	Ana Lilia Herrera Anzaldo (PRI)	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: artículo 34	Desechado
3	Cámara de Diputados	LXII	29 de abril de 2013	Aely Madrid Tovilla (PRI)	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares: Artículos 3 y 8	Pendiente
4	Cámara de Senadores	LXII	26 de septiembre de 2013	Eviel Pérez Magaña (PRI)	Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental 20, 24, 25, 40, 44, 49, 55 y 94 Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas: Artículos 13 y 14	Aprobado
5	Cámara de Senadores	LXII	9 de diciembre de 2013	Juan Gerardo Flores Ramírez (PVEM)	Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental: Artículos 46 y 63	Pendiente

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa, SEGOB.

En síntesis, existen tres proyectos de configuración legal, de los cuales podrían emanar las modificaciones a la LFTAIPG o que tendrían la posibilidad de incluirse en la *Ley General* en la materia que debe expedir el Congreso. Sin embargo, también debe tomarse en cuenta que el órgano garante ha emitido ya una propuesta de *Ley General*¹⁸, en donde recoge aportes valiosos hechos por organizaciones de la sociedad civil y distintos actores políticos. Armonización, cultura de la transparencia, capacitación a servidores públicos, precisiones respecto a la información publicada, reducción de los plazos de reserva, reducción de plazos de respuesta a solicitudes, medidas de apremio en caso de incumplimiento y puntualización del procedimiento a seguir para ejercer la facultad de atracción, son algunos de los temas que pone sobre la mesa el propio Instituto. Un comité de veinte expertos será el encargado de revisar las propuestas tanto del IFAI como de los legisladores, a fin de contar con leyes secundarias que vayan en el mismo rumbo que la reforma constitucional pretende para el derecho de acceso a la información.¹⁹

Es importante notar que, al no especificar sanciones para aquellos sujetos obligados que pretendan desconocer el carácter vinculatorio de las resoluciones del IFAI, el conflicto se dirimiría en el ámbito judicial, lo cual llegaría hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien tendría que interpretar el espíritu del artículo 6° constitucional.

Conclusiones

Durante la discusión de la reforma fue relevante la presencia de miembros de la academia y de la sociedad civil, quienes estuvieron atentos al proceso legislativo en espera de contar con un órgano y una Ley más fuertes en el tema de la transparencia y la rendición de cuentas. Sin los valiosos aportes a la discusión y el constante seguimiento de dichos sectores, no se hubiera logrado una reforma tan sustancial. Aun así, como pudimos constatar en los apartados anteriores, en especial en la discusión legislativa y en el desechar de proyectos de reformas de legislaturas anteriores, se observó la reticencia al cambio institucional por parte los legisladores en tanto miembros de partidos políticos y no necesariamente en tanto representantes ciudadanos. En particular, al postergar la discusión y eventual promulgación de las leyes secundarias, los legisladores evidencian que el tema que nos ocupa no es prioridad en la agenda legislativa federal, pero sí constituye

18. Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. IFAI. Disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20de%20Ley%20General%20de%20TAI%20PDF.pdf>

19. Dicho comité está formado por Arturo Alcalde, Eduardo Bohorquez, José Buendía, Mariana Campos, Isabel Davara, Ligia González, Eduardo Guerrero, Cedric Laurant, Sergio López, Issa Luna, María Marván, Mauricio Merino, Rubén Minutti, Mariana Mora, Lina Ornelas, Jacqueline Peschard, Miguel Pulido, Pedro Salazar, María Solange y Lilia Vélez.

un tema prioritario para los mexicanos que gozan del derecho de acceso a la información pública y que, ligado con esto, es condición necesaria para su realización que también se cumpla plenamente con la obligación de transparencia fijada a los entes públicos que señala la Constitución Política federal.

Entre las tres propuestas de reforma que se discutieron tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, había nueve temas que contenían las posibles rutas y alcances de la legislación secundaria. Al final del camino, podemos decir que se consiguió lo siguiente:

1. Fortalecer el tema de la transparencia al otorgar a los Órganos garantes la potestad de coordinar y evaluar acciones de política pública en la materia y establecer lineamientos acordes por medio del Sistema Nacional de Transparencia.
2. La autonomía otorgada al órgano garante federal quedó a medio camino debido al método de selección de sus comisionados, el cual puede ser capturado por los partidos políticos, haciendo latente el peligro de cuotas partidistas, ya que se perfila que sean los congresos de las entidades federativas quienes nombren a los integrantes del pleno. A futuro, se requiere una Ley de Archivos y un sistema anticorrupción que cierre el ciclo de la política de transparentar al conjunto de sujetos obligados y evite prácticas indeseables. La razón de ser del IFAI no fue la de un agente anticorrupción, sino hacer realidad la compleja tarea de acceso a la información pública en manos de los entes públicos.
3. Se logró incrementar el número de integrantes del Pleno del órgano garante al pasar de 5 a 7. Consideramos que la renovación escalonada de los comisionados contribuye al proceso de renovación del órgano, y se fortalece con el nombramiento de los comisionados por dos poderes. El IFAI adopta el procedimiento seguido para el caso de la renovación de los titulares de otros órganos autónomos, como el Banco de México (Banxico) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).²⁰ Debe resaltarse la inclusión de los comisionados dentro del régimen de responsabilidades políticas, necesario y lógico en la medida en que el IFAI es un organismo del Estado constitucional mexicano.

20. El resto de órganos constitucionales autónomos, Instituto Nacional Electoral, Auditoría Superior de la Federación y Comisión Nacional de Derechos Humanos cuentan con nombramientos exclusivos, competencia de la Cámara de Diputados en el caso de los dos primeros y de la Cámara de Senadores en el último..

4. Facultar al órgano garante para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y/o tratados que vulneren el derecho de acceso a la información. Así, se abre la puerta a la judicialización de la transparencia. Por la misma reforma que aquí se ha analizado, el artículo 105 constitucional fue adicionado con un inciso h) para establecer un nuevo actor legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en los siguientes términos: “El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.
5. Excluir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del ámbito de competencia del órgano garante en asuntos jurisdiccionales.
6. Fortalecer los mecanismos de acceso y revisión expedita ante los órganos autónomos. No obstante, este es un tema que se podrá valorar hasta que sean promulgadas las leyes reglamentarias.
7. Facultar al Congreso para expedir una Ley General en la materia tiene la ventaja de poner en puerta el establecimiento en las entidades federativas de reformas a las constituciones locales para introducir órganos garantes del derecho a la información “estandarizados” bajo un sistema común que incorpore nuevas tecnologías de la información y mejores prácticas.

Respecto a los nuevos sujetos obligados, en el caso de los sindicatos, las obligaciones de transparencia recaerán en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, si se refieren a los registros federales, y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, si se refieren a registros locales. En el tema del patrimonio sindical, el encargado será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. También las Directivas de los sindicatos serán sujetos obligados y rendirán cuentas cada seis meses respecto de los ingresos que reciben y el destino de los mismos. Para tal fin, se adecuó la Ley Federal del Trabajo en su artículo 373, en el que se señala que la directiva de los sindicatos deberá dar cuenta de la administración del patrimonio sindical de manera obligatoria.

En el caso de los partidos políticos, al incluirlos como sujetos obligados directos, se abre la posibilidad de eliminar un proceso de triangulación con el Instituto Nacional Electoral, el cual hace que las solicitudes en materia de fiscalización y rendición de

cuentas sean complicadas y en más de un caso, confusas. Con la reforma se obliga a los partidos a crear comités de información en su interior. En ellos será deseable contar con titulares con experiencia en la materia e implementar una política institucional que privilegie la actualización del personal en el derecho de acceso a la información.

Es necesario hacer hincapié en la necesidad de capacitar a los responsables de las ventanillas de información de cada sujeto obligado, debido a que la vida organizacional específica de cada uno les impide estructurarse como lo hace la administración pública federal o local, teniendo en cuenta que no sólo deben adecuar sus mecanismos para dar cabida a las nuevas disposiciones que les dicta la reforma, sino que también deberán apropiarse de la cultura de la transparencia y convencerse de que la apertura representa un camino correcto hacia un sistema democrático completo. Asimismo, el IFAI deberá unificar los sistemas de información para que los ciudadanos puedan presentar solicitudes de manera sencilla y expedita, así como para tener una mejor experiencia de acceso a la información.

Finalmente, el reto para el nuevo órgano constitucional se centrará en ejercer a cabalidad las nuevas facultades que se le han conferido, de manera imparcial y expedita, sin sujetarse a los designios de otros actores. De lo contrario, ningún diseño de la Ley General podrá subsanar la inacción de quien debe ser garante del derecho de acceso a la información y de la protección de los datos personales. Lo anterior depende en gran medida de que la minuta con proyecto de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada por el Senado de la República el 18 de marzo de 2015, sea a su vez aprobada por la Cámara de Diputados –para concluir el proceso legislativo– sin distorsionar “*el espíritu*” de la reforma constitucional. Lo que finalmente sea aprobado será materia de otra reflexión y otro trabajo.

Fuentes consultadas

Libros y artículos

- DAHL, ROBERT A. (1998). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. México.
- EMMERICH, GUSTAVO ERNESTO (COORD.) (2009). *Situación de la democracia en México*. Universidad Autónoma Metropolitana – Unidad Iztapalapa. México. 136 pp.
- LARROSA HARO, MANUEL Y DIANA SÁNCHEZ ROMERO (2013). “Derecho a la información, transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos en el Distrito Federal: experiencias y tareas pendientes”, en *Alegatos* núm. 84, mayo-agosto. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. México.
- LÓPEZ-AYLLÓN, S. (2008). *El derecho a la información*. IJ-UNAM. México.

- PRZEWORSKI, A., STOKES, S. & MANIN, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press. Nueva York.
- SCHEDLER, ANDREAS (1998). “Conceptualizing Accountability”. En A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers USA. 395 pp.
- SCHEDLER, ANDREAS (2011), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en José Sosa (comp.), *Transparencia y Rendición de Cuentas*, Biblioteca Básica de Administración Pública. Coedición EAPDF / Siglo XXI Editores. México, pp. 77-106.
- SCHMITTER, P. (2007). Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, en César Cansino e I. Covarrubias, *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. IIS - UNAM. México, pp. 75-96.
- SCHUMPETER, JOSEPH (1943). *Capitalism, Socialism & Democracy*. USA: Routledge. 437 pp.
- SCHWARTZBERG, M. (2004). “Athenian Democracy and Legal Change”. *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2 (May, 2004), pp. 311-325.
- VON DORNUM, D. (1997). “The Straight and the Crooked: Legal Accountability in Ancient Greece”. *Columbia Law Review*, Vol. 97, No. 5 (Jun., 1997), pp. 1483-1518.

Decretos

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2014. (Notas: a) “Artículo único. Se reforman las fracciones I, IV y V del apartado A, y se adiciona una fracción VIII al artículo 6o.; se adicionan las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; se adiciona una fracción XII al artículo 76 y se recorre la subsecuente; se reforma la fracción XIX del artículo 89; se reforma el inciso l) de la fracción I y se adiciona el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reforma el párrafo tercero del artículo 108; se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reforman los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se adiciona un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]”; y b) Esta reforma en materia de transparencia otorga autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI); además, amplía los sujetos obligados en esta materia y establece las bases de transparencia para las entidades federativas).

Diario de los Debates del Congreso de la Unión

Cámara de Diputados:

LXII Legislatura. Año I. Segundo Periodo Extraordinario. *Diario 2-* Ago 22, 2013.

Cámara de Senadores:

LXII Legislatura. Año I. Primer Periodo Ordinario. *Diario 5-* Sep 13, 2012

LXII Legislatura. Año I. Primer Periodo Ordinario. *Diario 7-* Sep 20, 2012

LXII Legislatura. Año I. Primer Periodo Ordinario. *Diario 38-* Dic 20, 2012

LXII Legislatura. Año I. Primer Periodo Ordinario. *Diario 39-* Dic 20, 2012

LXII Legislatura. Año II. Primer Periodo Ordinario. *Diario 20-* Nov 20, 2013

LXII Legislatura. Año II. Primer Periodo Ordinario. *Diario 31-* Nov 26, 2013

Comisión Permanente:

LXII Legislatura. Año II. Primer Receso. *Gaceta 4-* Ene. 22,2014

Capítulo V

El voto de los mexicanos residentes en el exterior

Víctor Alarcón Olguín*

José Antonio Carrera Barroso**

Introducción

UNO DE LOS RETOS PRINCIPALES QUE ASUMIÓ EL ESTADO MEXICANO con la reforma política en materia electoral durante 2013-2014, fue, *grosso modo*, mejorar las condiciones de participación electoral de manera equidistante para un conjunto específico de actores que, como los mexicanos residentes en el exterior, han tenido un involucramiento deficitario en las elecciones nacionales y estatales, no obstante que desde 2005 se reconoció su derecho para ejercer el voto en las elecciones presidenciales. De tal forma, se legisló para las elecciones locales en algunas entidades como Zacatecas, el Distrito Federal o Michoacán, por citar los ejemplos pioneros. Así, una de las herramientas que salvaguardan la equidad de la contienda es la posibilidad de votar desde el exterior, con lo cual se reconocen los derechos político electorales de todos los ciudadanos y se fomenta su participación en los procesos comiciales.

En este capítulo se pretende efectuar una revisión de la reforma político electoral de México 2013-2014 en materia de voto de los mexicanos residentes en el extranjero, cuyo objetivo primordial es analizar las características y el contexto del modelo de voto establecido desde el exterior en la legislación nacional. De esta forma, la estructura del presente trabajo se divide en tres secciones. La primera explica el panorama contextual de voto extraterritorial en América Latina y da luz acerca de algunos antecedentes fundamentales de su posicionamiento como derecho político dentro de la agenda electoral mexicana. Asimismo, se delinean las primeras experiencias del voto de los mexicanos en el exterior a partir de su implementación, reglamentación y procedimiento en el año 2006. La segunda sección se centra en explicar las características del voto extraterritorial

* Víctor Alarcón Olguín. Doctor en Estudios Sociales. Profesor-Investigador Titular "C" en el Departamento de Sociología. Jefe del Área de Procesos Políticos de la UAM-Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Este texto forma parte del proyecto CONACYT "Sufragio transnacional. Experiencias comparadas México, Europa y América Latina". Correo: alar@xanum.uam.mx

** Maestro en Estudios Sociales (Procesos Políticos) y estudiante del doctorado en la misma línea en la UAM Iztapalapa. Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Está realizando investigación sobre "Sufragio transnacional y reformas político electorales sobre el voto de los mexicanos desde el exterior". Correo: joseantonio_carrera@hotmail.com

(modalidad, alcance, tipo de sufragio, clases de registro y características de los ciudadanos que pueden ejercer el voto desde el exterior), instituidas en la reforma electoral 2013-2014 y plasmadas en la LGIPE, así como los cambios sustanciales frente al COFIPE de 2007. Finalmente, se esgrimen algunos retos generales y particulares de la reforma electoral 2013-2014 en torno a esta temática, a partir de las características y perspectivas de lo conseguido en elecciones pasadas, mismas que apuntalan las conclusiones provisionales del texto.

Contexto regional y nacional: antecedentes del voto extraterritorial en México

Hasta el año 2013, en escala mundial, alrededor de 217 millones de personas residían fuera de sus países de nacimiento, incluyendo 27 millones de latinoamericanos: 4.5 millones en otros países de la región y 22.5 millones en el *norte global*, de los cuales se estima que alrededor de 11.5 millones son mexicanos (PNUD, 2013: 185). En su mayoría, son trabajadores migrantes que buscan un mejor empleo en el extranjero. Otra parte está compuesta por perseguidos políticos o religiosos que huyen de la opresión en sus países de origen. Una parte más pequeña es una *élite* de profesionales transnacionales: diplomáticos, militares y empleados gubernamentales; empresarios y empleados de corporaciones transnacionales; miembros de organizaciones eclesíásticas y no gubernamentales; académicos y estudiantes, etcétera.

Dejando de lado los motivos por los que viven en el extranjero, hay una condición común de muchas de estas personas: la dificultad para ejercer sus derechos políticos. Por un lado, aunque su respectivo país de origen les conceda el derecho al voto, con frecuencia el ejercicio de dicho derecho está ligado a la residencia (o al menos a la presencia física en el momento de sufragar) en ese país²¹. Por otro lado, el país que los acoge no suele concederles derecho a voto, a menos que previamente hayan adquirido legalmente la ciudadanía, lo que –por lo general– es cada vez más difícil en muchas naciones; además no todos los residentes del exterior desean adquirir una nueva ciudadanía.²²

Tratando de enfrentar democráticamente la migración internacional, muchos Estados-Nación han extendido el derecho al voto a sus ciudadanos residentes fuera del

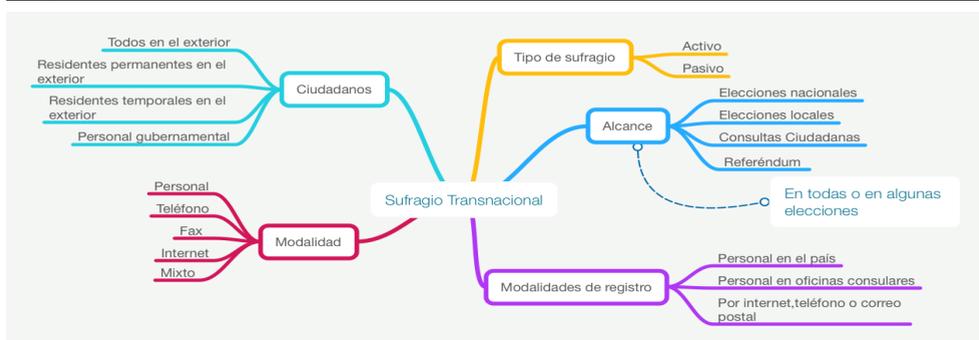
21. Los diplomáticos, militares y empleados gubernamentales que trabajan en el extranjero a menudo tienen sus derechos políticos mucho más protegidos que los migrantes en general, ya que por lo general su Estado de origen contempla disposiciones especiales para el ejercicio de los mismos. Al mismo tiempo, los refugiados ven reducidos –casi por definición– los derechos políticos respetados en su país de origen.

22. Por ejemplo, diplomáticos, estudiantes, académicos, empresarios y otras personas con intención de regresar a su país de origen.

país (sufragio desde el exterior o voto extraterritorial)²³. Para 2014, en 117 países se ha establecido e institucionalizado el derecho a votar a sus connacionales residentes fuera de sus fronteras en diferentes formas y modalidades (Véase, hasta 2007: IDEA, 2007: 17; y, para 2014: Código Electoral de Costa Rica, Ley No. 8765: Artículo 187; Ley 18,700 de Chile).

El voto desde el exterior consiste en que los ciudadanos de un país determinado puedan ejercer su libertad y derecho al sufragio mientras se encuentran fuera. Con el ejercicio de este derecho, se crea un espacio social transnacional donde las acciones (campañas o la propia emisión del voto) realizadas en los países de residencia afectan la elección de gobernantes y la toma de decisiones en los países de origen (Emmerich y Peraza, 2011: 161). Asimismo, puede ser analizado por cinco características fundamentales: alcance, modalidad, las categorías de ciudadanos que incluye, los procedimientos para registrarse y los tipos de sufragio (Véase figura 1-v).

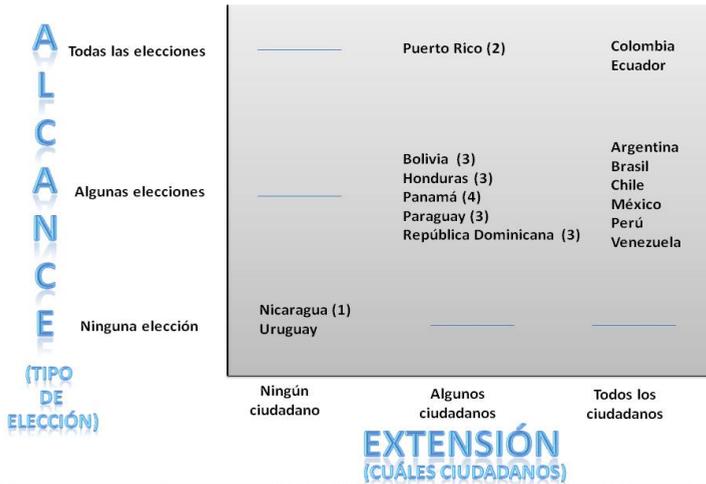
Figura 1-V. Características del voto desde el exterior



Fuente: Carrera Barroso, 2014: 22.

23. La historia del voto extraterritorial considera tres antecedentes primordiales: el primero se ubica en la época del Imperio Romano, donde el emperador Augusto autorizó que los senadores locales enviaran en sobres sellados sus votos para designar a los candidatos para los cargos públicos en la ciudad de Roma, lo anterior con fines políticos mas no democráticos. El segundo data de 1862, cuando el estado de Wisconsin autorizó el "voto ausente" a los soldados que peleaban durante la Guerra Civil. Finalmente, a inicios del siglo XX, Nueva Zelandia, Australia e Islandia, permitían a sus marineros votar desde el exterior, aunque la aplicación de dicho derecho resultaba bastante complicada (IDEA, 2007: 50).

Figura 2-V. Voto desde el exterior en América Latina 2014



1. El voto en el exterior ha sido aprobado pero no implementado todavía
2. Solamente funcionarios públicos, militares en las fuerzas armadas de EUA, estudiantes y trabajadores agrícolas pueden votar desde el exterior.
3. Solamente los residentes en ciertos países o ciudades pueden votar desde el exterior
4. Limitado a panameños en el exterior que no hayan adoptado otra nacionalidad

Fuente: IDEA (2007) e investigación propia.

Ante la inercia mundial y regional de la implementación del voto desde el exterior, así como de las influencias y presiones de grupos de migrantes en torno a este derecho, México implementó por primera vez la modalidad de voto extraterritorial para las elecciones presidenciales de 2006, la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados el 28 de junio de 2005 (a pesar de haber sido una iniciativa aprobada jurídicamente en 1998). De hecho, México es uno de los países de la zona latinoamericana que más aplazó la aprobación de dicha modalidad, ya que la mayor parte de los países de la región lo habían implementado años antes (véanse figura 2-V y cuadro 1-V).

La inserción del voto extraterritorial en la agenda política mexicana es un tema con diferentes bemoles y detalles enriquecedores de relevancia diversa. Para los fines del presente capítulo, es suficiente mencionar que fue un tópico que se mantuvo en el debate político durante tres administraciones presidenciales. Cabe señalar que fueron grupos de ciudadanos que radicaban en los Estados Unidos de América quienes por medio de organizaciones y clubes de migrantes colocaron el tema en el debate público nacional.

De esta manera, se formuló la Ley de Derecho al Voto para los Mexicanos en el Exterior aprobada en 1996; sin embargo, no fue reglamentada dentro de la legislación secundaria sino hasta la reforma electoral de 2005, a pesar que desde 1998 el grupo de expertos determinó que no habían argumentos sólidos que negaran jurídica, económica o logísticamente la implementación de dicho derecho²⁴.

Fue hasta el gobierno de Vicente Fox Quesada (periodo 2000-2006) cuando se pretendió incorporar social, económica y políticamente a los migrantes nacionales, que para ese entonces representaban un poco más de 10% de la población nacional. Era un hecho: las primeras elecciones en las que participarían los mexicanos en el exterior serían las presidenciales de 2006. Sin embargo, en diversas ocasiones el discurso de la administración foxista confería al mexicano migrante una jerarquía de mayor amplitud para los procesos políticos y sociales, respecto a los ciudadanos residentes en el territorio nacional. Por ello, la importancia de ubicar este acontecimiento histórico en su justa dimensión teórica y política, por cuanto era muy significativo para el proceso democrático mexicano.

En un análisis somero de los resultados, las elecciones desde el exterior en México, las cuales fueron celebradas en el año 2006 y el 2012, presentan los siguientes resultados en relación a la participación electoral, la concentración del voto y los índices de fragmentación y número efectivo de partidos (véanse los cuadros 2-V, 3-V y 4-V)²⁵.

La concentración electoral en México es bastante significativa, pues al interior no rebasa el 75%, lo que significa que los votos no se encuentran tan concentrados, mientras que al exterior las cifras son superiores al 80%, es decir, que existe una tendencia al exterior por votar por dos candidatos. Aunque no por los dos más fuertes, sino principalmente por el PAN y luego por los partidos de izquierda. Esto resulta interesante desde el punto de vista asociado con el principio de que los migrantes de clase media, o perseguidos, que poseen grados de información altos u experiencias de oposición, muestran su inconformidad contra el régimen del PRI.

En ambos niveles de la contienda electoral de 2012 se observa una fragmentación media-superior, lo que es significativo. Sin embargo, la contienda al interior refleja tres competidores efectivos, mientras que en el exterior solamente dos.

24. A pesar que en 1996 el Congreso de la Unión reconocía el derecho de los mexicanos a votar desde el exterior, la modificación constitucional sólo reconocía que los mexicanos podrían votar fuera de su distrito electoral. El voto de los mexicanos en el extranjero quedaba supeditado a la creación de un Registro Nacional Ciudadano y a la expedición de una cédula de identidad, así como la reunión de un grupo de especialistas que valoraran la posibilidad de implementar el voto fuera de las fronteras. Otro elemento a considerar es la aprobación de la Ley de Nacionalidad, en la cual no se contempla la pérdida de derechos políticos. (Ley de Nacionalidad).

25. Todos los datos extraídos de www.ine.org.mx. [Consultada el 2 de octubre de 2014].

Cuadro 1.V. Características de voto desde el exterior en países latinoamericanos

País	Año de aprobación	Modalidad	Alcance por tipo de elección
Argentina	1993.	Voto en persona.	Elecciones presidenciales y legislativas.
Bolivia	1991, implementado en 2009.		Sólo elecciones presidenciales.
Brasil	1985	Voto en persona.	Sólo elecciones presidenciales.
Chile	2014, para implementarse por primera vez en 2017.	Procedimiento en debate.	Sólo elecciones presidenciales y primarias presidenciales.
Colombia	1961	Voto en persona.	Elecciones presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Cabe señalar que hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.
Costa Rica	2014	Voto en persona	Elecciones presidenciales
Ecuador	2006	Voto en persona.	Elecciones presidenciales, legislativas y consultas nacionales. Cabe señalar que hay representación legislativa para ciudadanos en el exterior.
Honduras	2001	Voto en persona.	Sólo elecciones presidenciales.
México	2006	Voto por correo.	Presidenciales (y de gobernador de Michoacán 2007 y Jefe de Gobierno del D.F. 2012)
Nicaragua*	Sin implementar	Presidenciales y legislativas	
Panamá	2006, se implementó en 2009.	Voto por correo y obligatorio.	Sólo elecciones presidenciales.
Paraguay	Rechazado en 1992.		
Perú	1980	Voto en persona y obligatorio.	Elecciones generales y consultas
Puerto Rico	1996	Voto por correo, limitado a ciertas categorías.	Todas las elecciones, incluyendo primarias de partidos.
República Dominicana	2004	Voto en persona.	Sólo elecciones presidenciales.
Uruguay	Rechazado en 2009		
Venezuela	1988	Voto en persona.	Elecciones presidenciales y referéndum.

*La ley electoral promulgada el año 2000 prevé (como en su oportunidad lo hiciera la precedente de 1996) la posibilidad de que los ciudadanos que se encuentran transitoriamente o residen en el extranjero voten en las elecciones presidenciales y legislativas, pero la condicionan a la existencia de "las mismas condiciones de pureza, igualdad, transparencia, seguridad, control, vigilancia y verificación que se ejercen dentro del territorio nacional" (artículo 122) y al hecho de que la autoridad electoral, con seis meses de antelación al inicio del proceso electoral y en caso de poder cumplir esas condiciones, decida en consecuencia previa consulta con los partidos políticos. A la fecha no se han cumplido esas condiciones.

Fuente: IDEA Internacional y elaboración propia.

Cuadro 2-V. Participación electoral de mexicanos en el exterior

Datos	Elección presidencial 2006	Elección presidencial 2012
Votos válidos emitidos desde el exterior	32,479 (79.46%)	40,235 (68.06%)
Total de ciudadanos registrados en el exterior	40,876	59,115

Fuente: Datos INE y elaboración propia.

Cuadro 3-V. Concentración de votos al interior y desde el exterior para las elecciones de México

Datos	Elección presidencial 2006	Elección presidencial 2012
1er lugar en el exterior	PAN: 19,016 (57.40%)	PAN: 17,169 (42.67%)
2do lugar en el exterior	CBDT: 11,088 (33.47%)	MP: 15,878 (39.46%)
Total al de votos válidos en el exterior	32,479	40,235
Concentración electoral en el exterior	90.87%	82.13%
1er lugar al interior	PAN: 15,000, 284 (36.92%)	CPM: 19,226,784 (39.18%)
2do lugar al interior	CPBT: 14,756,350 (36.36%)	MP: 15,896,999 (32.41%)
Total de votos válidos al interior	40,588,729	49,061,092
Concentración electoral al interior	73.28%	71.59%

Fuente: Datos INE y elaboración propia.

Cuadro 4-V. Número de partidos efectivos al interior y desde el exterior en las elecciones presidenciales de México 2012

Partido	Porcentaje de votos al interior	Porcentaje de votos desde el exterior
PAN	26.06%	42.67%
CPM	39.18%	15.80%
MP	32.41%	39.46%
NA	2.35%	2.07%
Número efectivo de partidos	3.06	2.75
Índice de fragmentación	0.6730	0.6368

Fuente: Datos INE y elaboración propia.

Si centramos nuestra atención en las elecciones de 2012, es posible explicar la problemática que se desarrolla en torno a los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior. Por un lado, es verdad que la participación electoral de los mexicanos residentes en el extranjero que se registraron para votar está por encima de la media de votantes en el exterior en la región latinoamericana²⁶. Sin embargo, existe un reto inherente a la realidad de la migración en México por cuanto es el país con mayor número de migrantes en el mundo, 11 millones 859 mil 236 mexicanos residen en el extranjero, los cuales representan 10.55% de la población residente en territorio nacional conforme a los datos del censo poblacional de 2010 (INEGI, 2011). El siguiente cuadro sintetiza la problemática directa existente entre niveles y flujos migratorios y participación electoral, por un lado se pueden observar los diez países con mayor cantidad de residentes mexicanos, y por el otro, aquellos desde donde se emitió un mayor número de votos.

Cuadro 5-V. Comparación entre flujo migratorio y participación electoral

Flujo migratorio		Participación electoral	
Mexicanos	País	Votantes	País
11,635, 945	E.U.A.	29,539	E.U.A
58,119	Canadá	2,200	Canadá
48,483	España	2,186	España
15,721	Bolivia	1,195	Francia
14,208	Guatemala	1,188	Alemania
13,662	Alemania	877	Gran Bretaña
7,245	Francia	407	Italia
6,688	Gran Bretaña	351	Suiza
4,572	Italia	303	Australia
3,389	Panamá	286	Países Bajos

Fuente: Datos INE y Banco Mundial.

De esta forma, el porcentaje de participación electoral, respecto a la población es considerablemente bajo, como se observa en el cuadro 6-V.

Ante cifras tan desalentadoras, la reforma político electoral de 2013-2014 pretende entonces contrarrestar los bajos niveles de participación electoral desde el exterior, acrecentando las capacidades institucionales del INE en torno a dicho fenómeno.

26. Por ejemplo, en las últimas elecciones presidenciales de Ecuador (2013) y Perú (2011), votaron desde el exterior el 46.55% y 45.13% de los ciudadanos registrados respectivamente. Los venezolanos en el exterior registraron un 62% de participación electoral desde el exterior en 2013. En las elecciones presidenciales de Argentina 2011, sólo el 15.2% de los argentinos registrados emitieron su voto desde el exterior.

Cuadro 6-V. Porcentaje de participación electoral al exterior en los países con más participación

Porcentaje de participación respecto a la población	País
0.25%	E.U.A.
3.79%	Canadá
4.55%	España
16.5%	Francia
8.69%	Alemania
8.9%	Italia

Fuente: Datos INE, Banco Mundial y elaboración propia.

Tránsito de un voto en movimiento: del COFIPE a la LGIPE

Ante las dificultades para realizar elecciones fuera del territorio nacional para el país con el mayor número de migrantes (lo cual representa un gran reto y un compromiso para mantener la relación política ciudadano-país), el engranaje institucional tiene que refrendar su compromiso ante la relación de pertenencia o membresía de los migrantes con la nación mexicana y garantizar su desarrollo óptimo. De esta forma, la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales intenta hacer frente a diversas falencias organizacionales y procedimentales manifestadas en los procesos 2006 y 2012 respecto al ejercicio del voto de los mexicanos en el exterior.

De esta manera, los cambios medulares realizados en la última reforma tienen que ver principalmente con cinco características del modelo mexicano de voto desde el exterior: tipo de sufragio, el modelo de registro, el alcance electoral (las elecciones en las que es posible participar), la credencialización y la modalidad de voto. Sin embargo, también es importante recalcar la inmovilidad institucional respecto a temas como las campañas fuera del territorio nacional, la ausencia de representación de este grupo minoritario en el Congreso, así como la imposibilidad de registrarse como candidatos a elección popular (es decir, sólo se contempla el sufragio activo).

Lo primero que se debe señalar es la noción de *sufragio*, entendida en un nuevo ámbito de participación por su carácter *transnacional*, ya que en primer lugar incluye no sólo el hecho de depositar una papeleta en la urna, también reconoce leyes, derechos y prácticas políticas intrínsecamente ligadas a este acto. Además, incorpora la falta de acción de los abstencionistas y de las personas que votan inválidamente (voto nulo), pues ambos indicadores reflejan descontento, desinterés o incertidumbre respecto a los procesos electorales.

Innovaciones

Para iniciar con el análisis del contenido de las leyes electorales, es importante señalar que en el COFIPE en su redacción de 2008 (vigente para las elecciones de 2012) en su artículo 1 contemplaba que el voto de los mexicanos en el exterior era válido únicamente para las elecciones presidenciales. En cambio, en el artículo 1 de la LGIPE se considera el voto desde el exterior sin distinguir el tipo de elección.

El tema de la credencialización es relevante para la reforma electoral de 2014. Mientras el Título Primero del Libro Cuarto del COFIPE de 2008 precisaba que el proceso de obtención de credenciales de elector era única y exclusivamente dentro del territorio nacional mexicano, y era trascendental acudir personalmente; la LGIPE aprobada en 2014 en su artículo 44, párrafo 1, inciso ñ), se contempla la posibilidad de credencializar a los electores residentes fuera de las fronteras del país. Esto se refuerza con lo establecido en el artículo 135 de la misma ley, en donde se menciona que, al tratarse de la inscripción desde el exterior, el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) deberán brindar las facilidades para que la recepción y firmas de los ciudadanos se hagan desde el extranjero. Sin embargo, hasta el momento no se han establecido los mecanismos exactos para llevar a cabo la implementación de dicha estrategia. De igual forma, en el artículo 128 se afirma que el padrón electoral estará conformado por las mujeres y los hombres mayores de 18 años que hayan presentado su solicitud, y dicho padrón se dividirá en dos: mexicanos residentes en territorio nacional y mexicanos residentes en el extranjero.

Por otra parte, la LGIPE en su artículo 133, párrafos 3 y 4, considera que los OPLES deben brindar las “facilidades necesarias” a los ciudadanos residentes en el exterior para realizar los trámites de inscripción en el padrón electoral y en la lista de electores para poder participar en las elecciones desde el extranjero, esto a través de una comisión supeditada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la cual verificará dicho registro. Lo anterior está reforzado con el artículo 135 primer párrafo, en donde se menciona que habrá facilidades para la inscripción de firmas, huellas dactilares y fotografía desde el exterior. De igual forma, en el artículo 136 párrafo 8, se establece expresamente que los mexicanos residentes en el extranjero deben cumplir con los mismos requisitos que los ciudadanos en el territorio nacional para tramitar su credencial de elector. En ese sentido, todos los ciudadanos que cumplan con los requisitos podrán solicitar su credencial para votar con fotografía desde su lugar de residencia, aunque éste se localice fuera del territorio mexicano y estarán disponibles en el lugar de expedición hasta el 1 de marzo del año de la elección (artículos 143 y 146).

Es importante mencionar que la credencial para votar con fotografía deberá contener el país de residencia y la entidad de nacimiento (o en su defecto, de alguno de sus

progenitores), de acuerdo al artículo 156, párrafo de la nueva Ley, pudiendo omitir la sección electoral si éste fuera el caso. La credencial para votar podrá tramitarse hasta 90 días antes del inicio del plazo de incorporación a la lista nominal. Para tramitar la credencial para votar en las oficinas consulares o embajadas mexicanas, el INE celebrará los acuerdos correspondientes con la Secretaría de Relaciones Exteriores para agilizar el trámite (artículo 334, párrafo 5).

Un elemento novedoso es que tanto los listados nominales como el padrón electoral, además de presentarse por distritos y secciones electorales, se formularán por país de residencia, así como por entidad federativa de referencia para los electores que tramiten su credencial de elector en el exterior; o por distrito electoral si ésta es tramitada dentro de territorio nacional (artículo 137, párrafo 2, LGIPE). Ello llevará un control especial, el cual se estipula en el artículo 140, inciso b, de la Ley invocada, en donde se menciona que, para incorporar al ciudadano en el padrón electoral y posteriormente en la lista nominal de electores, los ciudadanos residentes en el exterior deben acreditar su entidad federativa de nacimiento, o si son nacidos en el extranjero, el documento que acredite la entidad federativa de nacimiento de alguno de los padres.

Otra de las innovaciones de la LGIPE respecto a los ciudadanos residentes en el extranjero, es la capacidad que éstos tendrán para hacer observaciones a la lista nominal de electores de la que forman parte en el extranjero (artículo 149). Sin embargo, el artículo 337, párrafo segundo, menciona explícitamente que las listas no serán exhibidas fuera del territorio nacional.

Respecto al cómputo de votos, el procedimiento será cambiante: los votos de los ciudadanos que tramiten su credencial dentro de territorio nacional, serán contabilizados por distrito electoral, mientras que los votos de los ciudadanos que tramitaron su credencial desde el exterior, serán contados por país de residencia y entidad federativa de referencia (artículo 336, párrafos 1 y 2, LGIPE).

Alcance del sufragio

No solamente se podrá elegir al presidente de la República mexicana, sino también los ciudadanos residentes en el extranjero podrán votar para los cargos de senadores y gobernadores; y, en su caso, para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que la legislación de esta entidad federativa lo contemple (artículo 369, LGIPE).

Respecto a las boletas, éstas serán impresas en el mismo número de electores inscritos que haya en el extranjero (artículo 339 párrafo 4, LGIPE), en función de que pasado el tiempo para inscribirse, los partidos políticos (o los candidatos independientes) hubieren hecho observaciones a las listas nominales (artículo 338, LGIPE).

Cabe señalar que ningún ciudadano mexicano residente en el exterior puede aspirar a ocupar un cargo de elección popular. En ese aspecto, el sufragio extraterritorial es un sufragio activo, pues sólo considera la posibilidad de votar, pero no de ser votado. Lo anterior porque los requisitos para ser diputado federal, senador o presidente de la República (artículos 55, 58 y 82 de la Constitución Política federal) contemplan que deben cumplir con una residencia mínima en el territorio nacional.

Registro de votantes

El procedimiento de registro para votar desde el exterior, de acuerdo con la LGIPE, se podrá solicitar desde el 1 de septiembre del año anterior a la elección. Antes del 15 de diciembre del año previo a la elección se deberán enviar las solicitudes con una copia legible de la credencial para votar, junto con un documento que haga constar el domicilio en el exterior, destacando que no habrá registro para ninguna solicitud que llegue después del 15 de enero, con la posibilidad de dar seguimiento a la solicitud de manera electrónica o telefónica (artículo 331). En la solicitud de registro debe aclararse cuál será la modalidad para votar en la próxima elección (artículo 332).

Es importante recalcar que las listas nominales de electores de los mexicanos residentes en el extranjero son temporales y únicamente funcionarán para la elección en la que se solicite votar. Es decir, si la elección de gobernador no es coincidente con la de presidente y senadores, es necesario iniciar una nueva solicitud de registro (artículo 333, LGIPE).

Finalmente, en caso de que el solicitante tenga un registro previo en el padrón electoral, se le dará de baja de la lista de ciudadanos residentes en México (artículo 335, párrafo 2, LGIPE).

Modalidad de voto

En los procesos electorales previos, la única opción para votar desde el exterior era mediante correo postal. El procedimiento consistía en solicitar el paquete electoral al IFE por medio del registro previo, pagar lo equivalente a un dólar americano y enviarlo a los Consejos Distritales o al Consejo General vía postal. A esta modalidad, en la LGIPE se adicionan dos formas más: la de tipo presencial y la vía electrónica (artículo 329). El modelo presencial se realizará en módulos que se instalen en consulados o embajadas mexicanas. Mediante acuerdo previo con la SRE, el INE y los OPLES deberán promover e instrumentar la instalación de dispositivos con acceso electrónico en las sedes donde haya una amplia concentración de mexicanos (artículo 355 párrafo segundo), mientras que para la vía electrónica, aún no se establece el procedimiento de manera específica, ya que el artículo décimo tercero transitorio de la LGIPE indica que el INE debe estudiar

y proponer el sistema a utilizar, mismo que deberá ser avalado y dictaminado por al menos dos empresas de prestigio internacional, sustentando los principios de seguridad y certeza absoluta, en el cual se garantice que sea el ciudadano quien emita el voto; que un ciudadano no emita más de un voto; que el sufragio sea libre y secreto; y finalmente, que sea efectiva la transmisión, recepción y cómputo del voto emitido. Para instituirlo en las elecciones presidenciales de 2018, es necesario que el INE compruebe lo anterior antes de iniciar el proceso electoral, y de no cumplir con dichos principios, se aplicará en elecciones subsecuentes, si y sólo si se salvaguardan los principios antes mencionados.

Resulta necesario puntualizar que el artículo 333, tercer párrafo de la LGIPE, indica que las listas nominales de electores de los mexicanos residentes en el extranjero no tendrán fotografía, lo que puede ser un obstáculo al momento de confirmar la identidad del votante que optará por ejercer su derecho vía electrónica o presencial.

Se especifica también que cada modalidad de voto deberá incluir un instructivo aprobado por el Consejo General del INE, y para el caso del voto electrónico, se deberá contar con las medidas de seguridad que garanticen lo establecido en el transitorio décimo tercero antes mencionado.

Si el envío es postal o presencial en módulos consulares o embajadas, los votos serán válidos siempre que hayan llegado hasta 24 horas antes de la jornada electoral; o hasta las 18 horas tiempo del centro de México si el envío es electrónico. En caso de llegar fuera de plazo, los sobres serán destruidos, sin abrir, en presencia de los representantes de los partidos políticos (artículo 345, LGIPE).

Para la modalidad presencial, se instalarán mesas de escrutinio y cómputo con los mismos criterios que se establecen dentro del territorio nacional, el método y plazos para seleccionar y capacitar a los integrantes de dichas mesas receptoras de los votos, será aprobado por el Consejo General del INE. Estas mesas tendrán un local único en el Distrito Federal (artículo 346, LGIPE).

Campaña y militancia en el extranjero

Una cuestión fundamental es la imposibilidad de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior a promover o asistir a mítines de campaña, pues el artículo 443 en su inciso g) considera como una infracción de los partidos políticos el hacer campaña en territorio extranjero. Además, los ciudadanos en el exterior no pueden ejercer su derecho a realizar aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos o candidatos independientes, puesto que cualquier aspirante debe rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente desde el extranjero (Artículo 380, inciso d, VII; y Artículo 394, inciso f, VII, LGIPE).

Conclusiones

La práctica del voto desde el exterior, junto con la concesión del derecho al voto a los extranjeros que residen dentro de sus límites territoriales (voto de los extranjeros o de los no-ciudadanos) fue caracterizada con anterioridad como *sufragio transnacional*. Emmerich y Peraza denominaron *sufragio transnacional* al conjunto de prácticas que incluyen principalmente: a) el voto desde el exterior; b) la representación política a los emigrantes; c) el voto de los residentes extranjeros, y d) la representación política de estos últimos. (Emmerich y Peraza, 2011: 155).

Existe un desafío democrático no sólo para la selección de los gobiernos, sino para producir representación que a su vez genere mayor legitimidad. Ante tal reto, se avizora la necesidad de crear nuevas formas de participación política para el pleno ejercicio de los derechos políticos de todos los ciudadanos sin que el lugar de residencia sea una limitante. Además, es fundamental articular democráticamente las instituciones y los regímenes. En otro espacio, uno de los coautores de este trabajo se ha permitido afirmar lo siguiente en torno a este tema: El desarrollo de nuevos ámbitos de participación y representación significa un reto funcional para la permanencia de cierto tipo de prácticas políticas, las cuales se han mantenido acotadas dentro de los ámbitos de los Estados nacionales; pero ahora, gracias a la expectativa de crear instituciones plenamente integradas y con un carácter cooperativo y de complementación, debe trazarse un marco común de instancias y reglas cada vez más generales, cuya necesidad cruza por el fortalecimiento de las capacidades del Estado, si es bien visto no sólo en su vertiente clásica de proveedor o redistribuidor de la riqueza, sino como un actor al cual se le pueden agregar responsabilidades a manera de coordinador y potenciador de las mismas, aunque manteniéndolas dentro de las propuestas que puedan hacerse desde los partidos políticos, como las instancias preferentes de la acción política. Esto a su vez implica crear instancias de representación legislativa que permitan el acceso adecuado de la población, a efecto de procesar no sólo una presencia territorial o demográfica, sino una que corresponda a la composición sociocultural y a la fuerza económico-productiva de sus integrantes (Alarcón Olguín, 2012: 7).

En este sentido, a la vista de las propuestas y los desarrollos que han quedado plasmados en la reciente reforma político electoral, podemos identificar diversos retos en torno al voto de los ciudadanos mexicanos en el exterior:

1. Si el sufragio puede ejercerse desde el exterior, es necesaria una revisión de la teoría jurídica tradicional que vincula el sufragio con la *residencia* en un país dado. Esta necesidad de revisión aplica particularmente a la concepción de la ciudadanía de Thomas H. Marshall (Marshall, 1998:15-82), en la cual los

derechos civiles, políticos y sociales son concebidos como interrelacionados entre sí y *dentro del territorio* de un Estado determinado. En tanto un Estado concede a sus ciudadanos residentes en el extranjero derechos políticos como el de sufragar, crea entonces una especie de *extraterritorialidad de la ciudadanía* (Smith, 2003: 299). ¿Pero será capaz este Estado de garantizar que sus ciudadanos residentes fuera de éste reciban los derechos sociales y civiles prevalecientes dentro de sus fronteras? La respuesta normalmente sería un *no*, a menos que dicho Estado genere instrumentos e instancias jurisdiccionales de los derechos civiles y económicos de sus ciudadanos en el exterior por medio de pactos bilaterales o multilaterales, como parece ser el enfoque de la Unión Europea. Sin lugar a dudas, las impugnaciones en torno a las votaciones que se susciten en el exterior por parte de partidos y candidatos independientes serán un desafío conceptual para quienes deberán velar por su debida aplicación.

2. Una cantidad de personas con derecho a votar desde el extranjero en elecciones de su país de origen, podrían a la vez obtener el derecho de sufragio en sus nuevos países de residencia, ya sea por naturalización o porque éstos conceden el voto a los residentes extranjeros, lo que supondría el sufragio dual: el de personas autorizadas para emitir su voto, tanto en su país de origen como en el de residencia. Un reto será definir si esto implica una prohibición más expresa o no dentro de nuestro propio ordenamiento, en tanto condicionante previo que deba ser manifestado por el elector al momento de darse de alta en el registro electoral y solicitar su credencial.
3. El que ciudadanos nacidos de algún Estado extranjero voten en las elecciones de su país de origen, puede no ser bien percibido por el país anfitrión. Esta prevención se aplica en particular cuando los votos desde el exterior se emiten en persona, o cuando los partidos políticos o candidatos del país de origen intentan realizar campañas electorales en el país de acogida. La congregación de personas nacidas en otro Estado en reuniones políticas, y en el día de las elecciones en lugares tales como embajadas o consulados de su país de origen, podría considerarse peligroso para el país anfitrión; o el país anfitrión podría utilizar estas ocasiones para detectar a los inmigrantes no autorizados en su territorio. Esto plantea la cuestión de los obstáculos al sufragio transnacional, que en muchos casos pueden tener un impacto sobre la legislación o actitudes políticas hacia los extranjeros de los países de acogida.

Es de reconocer que la nueva legislación electoral tiende a interpelar en mayor medida a favor de los migrantes mexicanos para que aspiren a participar políticamente en las

elecciones de su país de origen. Sin embargo, el panorama internacional ha dibujado experiencias exitosas que pueden ser de utilidad para el caso mexicano.

Respecto al registro, hay países, como Alemania o Estados Unidos, en donde no es necesario registrarse previamente, sino que únicamente notifican a la autoridad electoral dónde votarán y, sin más trámite, se les autoriza hacerlo por vía electrónica. Esta medida puede ser un tanto incierta para la realidad mexicana. Sin embargo, el constante registro en cada elección puede resultar desgastante para quienes participen regularmente en las elecciones, por lo que se deben buscar mecanismos de un registro único, o en su defecto con una duración aproximada que les permita ejercer su derecho al voto sin la necesidad de registrarse en cada oportunidad. Un elemento relevante es que los plazos de registro establecidos en el artículo 331 de la LGIPE terminan un mes antes de que los aspirantes a cargos públicos se registren como candidatos, ya que el plazo corre del 15 al 22 de febrero del año de la elección (artículo 237 inciso a de la LGIPE).

La modalidad de voto deja de ser sólo postal, para incorporar la modalidad presencial y electrónica, lo que significa que el modelo postal, poco inclusivo y bastante costoso, no incentivaba del todo la participación electoral, por lo que ha sido complementado de manera importante. Sin embargo, hasta el momento se ha dejado en segundo término la implementación del voto electrónico. Sin duda, debe diferenciarse entre el voto electrónico emitido desde una computadora remota, con registro electrónico directo, y el que se registra por medio del voto electrónico presencial, en una casilla debidamente prevista, en la cual puede entregarse al votante un comprobante de emisión de su voto.

La reforma electoral de 2013-2014 ha representado un avance sustancial en el modelo de implementación del voto desde el exterior, procurando ser más inclusiva con los migrantes mexicanos que aspiran a ejercer su voto más allá de las fronteras. A pesar de ese avance tan significativo, en este momento de la historia sólo se ha atendido una cara de la moneda: la del voto desde el exterior. Así, quedan pendientes retos en el tránsito democrático, como lo son la representación de estas comunidades en el Senado y en la Cámara de Diputados, mediante la creación de circunscripciones transnacionales, lo que conlleva a la aplicación del sufragio pasivo (votar y ser votado); la posibilidad de participar en las campañas políticas de manera presencial y activa en el exterior, o hasta permitir el voto a los extranjeros residentes en el territorio nacional, como lo hacen muchos países de América Latina y Europa. La moneda se lanzó y hasta ahora sólo ha mostrado su cara más brillante: la participación activa de los votantes en el exterior. Sin embargo, la cara oculta al reverso puede ser más rica en la inclusión y ampliación de derechos político electorales para todos los mexicanos en el mundo en todos los puestos de elección. Este asunto queda pendiente para la siguiente reforma electoral.

Fuentes consultadas

- ALARCÓN OLGUÍN, VÍCTOR. 2012. *Elecciones y partidos en el espacio transnacional europeo, 1979-2014*, IEEM, colección Breviarios de cultura política democrática núm. 15, México.
- AMEZCUA, CRISTINA, JOSÉ CARLOS LUQUE Y JAVIER URBANO (coords.). 2013. *Política en movimiento: Estado, ciudadanía, exilio y migración en América*, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM-Ediciones Díaz de Santos, México.
- BAUBÖK, RAINER. 2003. "Towards a political theory on migrant transnationalism", en *International migrant review*, vol. 37, núm. 3, Estados Unidos, pp. 700-723.
- CALDERÓN CHELIUS, LETICIA. 2003. *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México.
- CALDERÓN CHELIUS, LETICIA. 2010. *Los superhéroes no existen. Migrantes Mexicanos ante las primeras elecciones en el exterior*, Instituto Mora, México.
- CARPIZO, JORGE Y DIEGO VALADÉS. 1999. *El voto de los mexicanos en el extranjero*, Porrúa / UNAM, México.
- CARRERA BARROSO, JOSÉ ANTONIO. 2014. *Sufragio transnacional: comportamiento electoral de votantes emigrados a México, 2011-2014*, Tesis de Maestría por la UAM Iztapalapa, México.
- EMMERICH, GUSTAVO Y XIOMARA PERAZA. 2011. "Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros", en Emmerich, Gustavo y Ludger Pries. *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos*. Miguel Ángel Porrúa / UAM. México.
- IDEA. 2007. *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*. IDEA / IFE. Suecia y México.
- IFE, 2006, *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. IFE. México.
- GUERRERO, FRANCISCO. 2013. *El voto de los mexicanos en el extranjero. Antecedentes, reflexiones y una mirada hacia el futuro*. Coedición IFE / Gobierno de Tlaxcala / Universidad Anáhuac. México.
- MARSHALL, THOMAS. 1998. *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, España.
- PNUD. 2013. Informe sobre Desarrollo Humano 2013. *El ascenso del sur: Progreso humano en un mundo diverso*, PNUD, Estados Unidos de América.
- PRIES, LUDGER. 2007. *Transnationalism: trend catch all of specific research programme? A proposal for transnational organisation studies as a micro-macro link*. COMCAD. Alemania, pp. 1-25.

SMITH, ROBERT. 2003. “Migrant membership as an instituted process: transnationalization, the State and the extra-territorial conduct of Mexican politics”, en *International Migration Review*, vol.37, núm. 2, Estados Unidos de América, pp. 297-343.

TORRES MÉNDEZ, CLARISA. 1999. “Voto en el extranjero por decisión ponderada” en *Voz y Voto* núm. 75, México.

Legislación

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IFE, 2008.

CÓDIGO ELECTORAL DE COSTA RICA, Ley 8765 en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35392881> (Consultada el 2 de octubre de 2014).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS con última reforma pública en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

LEY 18,700 DE CHILE, en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9474 [consultada el 2 de octubre de 2014].

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, INE, 2014.

LEY DE NACIONALIDAD, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/53.pdf>, 2014. [Consultada el 2 de octubre de 2014].

Notas en sitios web

BANCO MUNDIAL-PEOPLE MOVE. 2014. Sitio web: <http://blogs.worldbank.org/people-move/> y <http://peoplemov.in/> Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2014.

Capítulo VI

Constitucionalización y regulación de las candidaturas independientes

Miguel González Madrid*

Introducción

EN ESTE TRABAJO SE HACE UNA REVISIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO A SER VOTADO por la vía de las candidaturas independientes en México, pero, sobre todo, se pone énfasis en la etapa abierta en 2009 con el lanzamiento de la iniciativa presidencial que incluyó este tema. Se considera no sólo la importancia de la constitucionalización de esta figura en el marco de una internacionalización de los derechos humanos (incluyendo los derechos político electorales), sino también el notable reto de regular el derecho a ser postulado de manera independiente a la vía partidista conforme a principios que rigen las elecciones populares democráticas.

La revisión específica de la regulación de las candidaturas independientes, contenida en el libro séptimo de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, nos permite advertir que, en efecto, hay reglas y procedimientos de tipo común y diferencial, y nuestra presunción (o hipótesis) consiste precisamente en considerar que ambos tipos están orientados en la misma dirección para propiciar una contienda electoral equilibrada: en primer lugar, facilitar el ejercicio de un nuevo derecho, previsto en el artículo 35 fracción II de la Constitución Política federal, hasta donde es posible según el modelo de gobierno y representación política adoptado desde 1977, pero también, en segundo lugar, proteger las condiciones de mantenimiento de los partidos políticos, por ejemplo en conexión con el exclusivo acceso a la representación proporcional, la asignación de la mayor parte de financiamiento público con base en los votos obtenidos en la elección inmediata anterior y especialmente el dominio territorial nacional y regional en el que pueden operar las fuerzas partidistas. Tal equilibrio supone, además, que se sigue el principio de *igual trato* y, por tanto, de *iguales oportunidades a actores diferentes*. Esto exige una combinación específica entre los diferentes procedimientos de asignación de recursos y el imperio de condiciones legales para igualar la contienda electoral en términos de obligaciones, oportunidades y restricciones comunes.

* Politólogo y Maestro en Derecho Electoral, profesor e investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (México City) / e-mail: mgmundouno@yahoo.com.mx, blog: mgmundoposible.blogspot.mx

Existe la convicción en este trabajo de que la regulación de un derecho es relevante en tanto constituye la forma de operar con eficacia un sistema electoral con una pluralidad de opciones de voto y en un entramado específico de actores y circunstancias. En este sentido, *la regulación jurídica de derechos* supone una potenciación –proyectada en el largo plazo– de las posibilidades de consolidación y calidad de la democracia política, al mismo tiempo que de realización de los ciudadanos como prioridad del Estado constitucional democrático, en tanto que precisa y amplía la defensa procesal de su ejercicio; es decir, permite consolidar el sistema de justicia electoral, sobre todo si el sector de derechos político-electorales requiere ser vinculado procesalmente –como así lo apunta la reforma constitucional en materia de derechos humanos– con relación a la maximización de la protección de todos los derechos humanos, sea desde el derecho nacional o, en su caso, del derecho internacional.

Consideraciones previas

México adoptó por primera vez la figura de *candidaturas independientes* en la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promovida por el presidente Francisco I. Madero. La figura fue conservada en leyes electorales posteriores (20 de septiembre de 1916, 6 de febrero de 1917 y 1 de julio de 1918), pero treinta y cinco años después, con la Ley Electoral Federal (con 136 artículos) el 7 de enero de 1946 dejaron de existir las candidaturas independientes, se estableció la creación de una Comisión Federal de Vigilancia Electoral (presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por funcionarios de cepa priísta) y se abrió un largo periodo de postulación de candidatos a cargos de elección popular sólo a través de los partidos políticos. Sin embargo, la figura residual de *candidatos no registrados* fue incorporada en la ley electoral de 1946 y en leyes posteriores, y persiste aun en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) del 23 de mayo de 2014 en las siguientes disposiciones: Artículo 15, párrafo 1; Artículo 21, párrafo 1, inciso b; y Artículo 291, párrafo 1, inciso c.

Entre los años 2001 y 2012, varios grupos de ciudadanos postularon candidatos independientes a diversos cargos de elección popular, local o federal, pero les fue denegada la solicitud respectiva por la autoridad electoral competente (véase lista de casos). Este periodo puede ser visto como la transición hacia el reconocimiento de las candidaturas independientes, acompañada de un breve retroceso en el lapso de 2007 a 2012, ya que, si bien en las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se admitió que *los partidos políticos no gozaban del monopolio de la postulación de candidatos* a esos cargos, tampoco existían reglas y procedimientos que permitieran realizar el derecho a la postulación de candidatos independientes de los partidos. Con el decreto de reforma constitucional publicado en el DOF de 13 de noviembre de 2007, el constituyente permanente determinó, en el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que en procesos

electorales locales sólo los partidos políticos tenían el “derecho exclusivo” de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular; omitió establecer una base constitucional similar para procesos electorales federales, pero con el decreto publicado en el DOF el 14 de enero de 2008, por el que se expidió un nuevo COFIPE, estableció en el artículo 218, párrafo 1 (único) de esta ley una disposición similar a la constitucional.

La acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas²⁷, promovida en 2008 por diversos partidos minoritarios a efecto de que –entre otros conceptos de invalidez ahí señalados– la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declarara la inconstitucionalidad de la disposición contenida en el artículo 218 invocado, fue analizada ampliamente por ese órgano de control constitucional y resolvió que en el ámbito federal el legislador ordinario tiene libertad de configuración legal para establecer dicha exclusividad (o, al contrario, negarla), en ausencia de una base constitucional expresa. Así, la SCJN declaró que la disposición del artículo 218 párrafo 1 (único) del COFIPE no era inconstitucional.

Ahora bien, derivado de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, de fecha 6 de agosto de 2008, el presidente Felipe Calderón Hinojosa literalmente se vio obligado a incluir el tema de las candidaturas independientes entre las diez propuestas de su iniciativa de reforma constitucional en materia político electoral, que presentó ante el Senado el 15 de diciembre de 2009. Las principales fuerzas políticas del país también presentaron iniciativas con temas similares o complementarios y, luego de casi tres años de discusiones, el decreto de reforma político electoral constitucional publicado en el DOF el 9 de agosto de 2012 trajo de vuelta las candidaturas independientes, pues estableció en el artículo 35 fracción II de la CPEUM la siguiente disposición en términos de **un nuevo derecho político electoral**:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, con las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. El diputado (sin partido) Humberto López Lena Cruz presentó dos iniciativas (las dos únicas registradas) ante la LX Legislatura de la Cámara de Diputados: una el 2 de abril

27. “Acciones de inconstitucionalidad números 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata Campesina, y Verde Ecologista de México, respectivamente, en contra del Congreso de la Unión y otras autoridades, demandando la invalidez del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho”, según sentencia recaída al medio de control constitucional referido.

de 2009, para que se reconociera la figura de *candidato ciudadano* en los artículos 41 y 116 de la CPEUM; la otra, el 20 de julio de 2009, para reformar el artículo 218, numeral 1, del COFIPE, y adicionar el artículo 227 Bis, a efecto de instaurar también una vía independiente a la de los partidos en la postulación de candidatos a cargos de elección popular (véase al respecto, Gamboa Montejano y Valdés Robledo, 2011: 16). El 30 de mayo de 2012, el diputado Carlos Flores Rico, del grupo parlamentario del PRI, presentó una iniciativa de reforma al artículo 116, fracción IV, *inciso e*), para quedar como sigue (véase la *Gaceta Parlamentaria* del 4 de junio de 2012, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/jun/20120604/Iniciativa-5.html>):

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que

a) a d) ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución y sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a cargos de elección popular como candidatos independientes.

f) a n) ...

V. a VII. ...

En virtud de que el constituyente permanente omitió armonizar el contenido del artículo 116, fracción IV, inciso e) con la reforma del 9 de agosto de 2012 al artículo 35, fracción II, de la Constitución Política federal, el diputado José González Morfín, del grupo parlamentario del PAN, presentó el 20 de septiembre de 2012 una iniciativa de reforma a dicho artículo de la Constitución; y lo mismo hizo el diputado Ricardo Anaya Cortés, del mismo grupo parlamentario, el 9 de abril de 2012. El 15 de enero de 2013 la fracción parlamentaria del PRII en el Congreso de Tabasco suscribió una iniciativa también de reforma de dicho dispositivo constitucional, y fue presentada ante la Mesa Directiva de la Legislatura local para su trámite (véase la referencia a través de la siguiente liga de acceso: <http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2013/LXI/OFICIALIA/Iniciativas/5.-Iniciativa%20Constitucion%20Federal.PDF>).

El 18 de abril de 2013, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen emitido por la Comisión de Puntos Constitucionales para avanzar el proceso legislativo relativo a la reforma del artículo 116 referido. La Cámara de Senadores discutió enseguida, el 23 de abril de 2013, la minuta de la Cámara de Diputados. El proceso concluyó el 28 de no-

viembre de 2013 en la Cámara de Senadores. El decreto correspondiente fue publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2013, con el cual se estableció en un inciso o) una disposición similar a la del artículo 35, fracción II. Pero, por otro decreto de reforma constitucional, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, que había adicionado un inciso a la fracción IV del artículo 116, se recorrió dicho inciso o) para convertirse en inciso p)²⁸.

Así, *la inclusión de las candidaturas independientes como derecho fundamental quedó alineada en esta base constitucional federal para que, a su vez, las entidades federativas armonizaran sus legislaciones del siguiente modo en el inciso p) escrito con cursivas:*

Artículo 116. [...]

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

Vistos estos antecedentes básicos de la constitucionalización de las candidaturas independientes en México –consideradas como un derecho fundamental y no como una pieza accesorio del sistema electoral, aun cuando robustece la pluralidad de la competencia electoral y las opciones de los votantes–, cabe analizar en las siguientes secciones de este capítulo la configuración legal federal y algunos aspectos de las configuraciones legales locales. Previamente conviene, sin embargo, proponer algunas consideraciones conceptuales y algunas referencias históricas útiles al entendimiento de la importancia política y la naturaleza de las candidaturas independientes en el marco de los procesos electorales a partir de 2015 y de la expansión de los derechos político electorales de los ciudadanos.

Derecho internacional y candidaturas independientes

En el derecho internacional –a través de la doctrina y las normativas que sugieren cada vez más principios jurídicos protectores de derechos políticos y el uso de estándares procedimentales– se ha insistido en que las legislaciones electorales deben apegarse a principios que garanticen la fundamentación y pervivencia del carácter democrático de

28. El proceso legislativo completo relativo a la constitucionalización de las candidaturas independientes está documentado en el siguiente sitio: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/121_DOF_27dic13.pdf

un sistema electoral. Por ejemplo, desde 2002, la Unión Europea, por medio de la Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley coloquialmente conocida como Comisión de Venecia, ha conectado estrechamente las reformas constitucionales y legales en materia político electoral con la protección de los derechos fundamentales, en coherencia con la instauración de principios que rigen un sistema político democrático. Principalmente, en relación con el tema tratado en este capítulo, cabe señalar las condiciones comunes de registro de candidatos, el principio de igualdad de oportunidades de acceso al financiamiento público y el acceso a medios de comunicación que permanecen bajo control gubernamental (Comisión de Venecia, 2002: 16 y 18). En una línea similar, Manuel Wally (2014: 192 y *ss.*) ha expresado que la “igualdad de trato” hacia los diversos candidatos (de partido e independientes) debe imperar como principio en todos los actos del proceso electoral democrático, aunque este trato puede debilitarse en algunos de esos actos, por ejemplo, en la distribución secuencial de las candidaturas en el diseño de las boletas electorales, pues generalmente se favorece a los partidos políticos.

Alejandro Chanona Burguete señaló correctamente en 2008: “el derecho ciudadano a votar y ser votado para un cargo de elección popular forma parte de los derechos civiles y políticos reconocidos a nivel nacional e internacional” (Chanona Burguete, 2008: 23-42), pero de ahí no puede desprenderse un diseño específico de la legislación electoral para dar cauce a la realización de ese tipo de derechos. Sin duda, la sentencia de la CIDH del 6 de agosto de 2008, del caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, dejó en claro la *posibilidad* de los Estados nacionales de garantizar los derechos político electorales de los ciudadanos conforme a los estándares del derecho internacional y para atender “la necesidad de ampliar o mejorar la participación y representación en la dirección de los asuntos públicos y posibilitar un mayor acercamiento entre los ciudadanos y las instituciones democráticas” (CIDH, 2008: Parágrafo 192). En consecuencia:

El derecho y la oportunidad de votar y ser elegido, consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana, se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos (*infra* párrafo 197). La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa (CIDH, 2008: Parágrafo 149).

En ese tenor, se puede observar que la legislación electoral federal, resultante del proceso de reforma constitucional 2013-2014, contiene una serie de *normas orientadas a dar lineamiento jurídico a los derechos político electorales de fuente interna y los de fuente internacional*, en la perspectiva que de hecho estableció la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011. En efecto, el Libro Séptimo “De las candidaturas independientes” de la LGIPE, contiene una variedad de disposiciones de los artículos 357 a 439 que regulan esta materia. Señalamos de manera resumida las disposiciones que distinguen propiamente los derechos, obligaciones y las prohibiciones que conciernen a los candidatos independientes, y omitimos las disposiciones generales que son aplicables de manera común a todos los partidos y a todo tipo de candidatos.

Antecedentes de las candidaturas independientes

Las candidaturas independientes en el mundo

De acuerdo con datos publicados en el sitio web de ACE Project (http://aceproject.org/epices/CDMap?question=PC008&questions=all&set_language=es), de un total de 220 países o territorios, a febrero de 2014, en 97 de ellos se admite la postulación de candidatos independientes en elecciones presidenciales y legislativas; en 58, participan sólo en elecciones legislativas; y en 17, sólo en elecciones presidenciales. Como se muestra en el Gráfico 1-vi, hay un total de 183 países que han incluido en sus legislaciones electorales las candidaturas independientes, pero cada cual la regula de distinta manera, con requisitos de postulación y registro en distintos rangos de flexibilidad-dureza, incluso con la posibilidad de formar coaliciones con partidos políticos (como en Chile) o sin ella.

Gráfico 1-VI. Países que admiten las candidaturas independientes en sus procesos electivos ¶



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ACE Project publicados en su sitio web http://aceproject.org/epic-es/CDMap?question=PC008&questions=all&set_language=es. Fecha de consulta: 20 de febrero de 2014. ¶

Las *candidaturas independientes* son distintas en su naturaleza jurídica de las candidaturas postuladas por los partidos políticos a cargos de elección popular, pues la postulación puede ser *motu proprio* o, según otra modalidad, por grupos de ciudadanos asociados independientemente de la figura asociativa partido político. Por ello, en algunas legislaciones nacionales se les denomina también *candidaturas ciudadanas* o *candidaturas cívicas*. En sentido estricto, los llamados candidatos independientes por un partido político, como suele haberlos en Chile, no entran en el concepto adoptado constitucionalmente por México desde 2012. Se entiende que ese otro tipo de candidatos puede tener o no un origen político o una trayectoria política no partidista (o externa al partido de que se trate), y busca ser postulado o cobijado por un partido político con base en la coincidencia de intereses, ideologías, propósitos o en una simple oportunidad de acceder al poder político.

La inclusión de las candidaturas independientes en una diversidad de países ha obedecido a dos factores: uno de ellos relativo a las propias necesidades político electorales de cada país y, por tanto, a los acuerdos entre sus principales fuerzas políticas en un momento determinado; el otro tiene que ver con el cumplimiento de un ideal que se encuentra expreso en los instrumentos internacionales en los cuales se reconocen los derechos humanos y los de ciudadanía como base de un modelo de limitación del Estado desde una perspectiva liberal, pero también democrática en tanto que la proposición de participación y acceso de los ciudadanos en los asuntos públicos se ha *universalizado*. Así ha sido, sobre todo, desde 1948.

Cito, además, el artículo 23 (sobre Derechos Políticos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, celebrada el 22 de noviembre de 1969), porque su contenido declarativo es una de las bases de las consideraciones hechas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Jorge Castañeda Gutman en su sentencia del 6 de agosto de 2008, particularmente en lo que se refiere a los derechos políticos:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores [...].

Puede observarse que los documentos citados reiteran los *derechos a ser votados y a ejercer la función pública*, pero en ninguna parte se encuentra referencia a procedimiento específico alguno, ya que eso corresponde establecerlo a los Estados nacionales.

Cuadro 1-VI. Comparativo sobre el alcance del derecho de voto pasivo

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1793	Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 (en vigor, 1976) ³⁶	Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, 1993 ³⁷
<p>Artículo 5.</p> <p>Todos los ciudadanos tienen igualdad de acceso a la Función Pública. Los pueblos libres no conocen otro motivo de preferencia, en sus elecciones, que las virtudes y los conocimientos.</p>	<p>Artículo 21.</p> <p>1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.</p> <p>2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p> <p>3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto</p>	<p>Artículo 25</p> <p>Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p>b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;</p> <p>c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p>	<p>Artículo 8</p> <p>1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.</p>

Fuente: Elaboración propia (Miguel González Madrid).

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

Resolución 53/144 aprobada el 8 de marzo de 1999 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

Las candidaturas independientes en México

Desde 1812, con la Constitución de Cádiz, eran comunes las candidaturas a cargos de elección popular que recaían en individuos postulados sólo por pequeños grupos políticos, pues no existían los partidos políticos como formas de libre organización política de *ciudadanos*. Los partidos políticos en México existieron desde finales del siglo XIX, durante el porfiriato^{29,30}. Fue con la Ley Electoral de 1911, decretada por el presidente Madero, que las *candidaturas independientes* –como se les comenzó a denominar– *coexistieron con un incipiente sistema de partidos políticos*. Prueba de ello es que el elector podía depositar en la urna la boleta correspondiente una vez inscrito el nombre del candidato de su preferencia, de su puño y letra o –previa manifestación en voz alta de dicho nombre, ante la mesa de casilla– por un testigo; tal sistema subsistió con las leyes electorales de 1916 y 1917, promovidas por Venustiano Carranza, que además regularon el voto directo y “secreto”³¹; la de 1918, en particular, requirió las *firmas* de por lo menos 50 ciudadanos para efectos de registro del candidato independiente³². Debido a la Ley Electoral Federal de 1946 que permitió al Ejecutivo federal organizar las elecciones, las candidaturas independientes desaparecieron del ámbito federal, mientras que en el ámbito local –donde se ejecutó la misma disposición– fueron eclipsadas o desaparecidas por el dominio de los incipientes partidos políticos. No obstante, como opción compensatoria, se adoptó residualmente en los sistemas electorales federal y locales la figura de candidatos no registrados³³.

29. Durante la colonia y hasta 1857, la figura jurídica de partido fue parte de un diseño institucional y constitucional en México. La Constitución de Cádiz, aplicable a los territorios de las Españas, incluyendo la Nueva España, conservó la figura de *partido* como *demarcación territorial* para *delimitar la pertenencia de electores dentro de parroquias y Provincias*. Las logias masonicas del siglo XIX fueron las que en realidad influyeron en el país para promover candidatos a cargos de elección popular. Ese sistema centralista de organización político-territorial de reminiscencia colonial desapareció con la Constitución Política y la Ley Orgánica Electoral de 1857, por lo que se dio paso a nuevas figuras jurídico-políticas. Al respecto, véase Hira de Gortari Rabiela, “Nueva España y México: intendencias, modelos constitucionales y categorías territoriales. 1786-1835”, en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, ISSN: 1138-9788, Vol. x, núm. 218 (72), 1 de agosto de 2006, consultado el 18 de febrero de 2010 en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-72.htm>

30. Sobre el origen de los partidos políticos en México, en el siglo XIX y parte del XX, véase Vicente Fuentes Díaz, “Los partidos políticos en el siglo XIX”, en Patricia Galeana (Comp.), *El camino de la democracia en México*, Archivo General de la Nación / IJ-UNAM, México, 1998, pp. 189-1997.

31. La palabra “secreto” aparece aquí entrecomillada, puesto que se señala la excepción de aquellos ciudadanos que no sabían leer y escribir y, por tanto, podían manifestar en voz alta el nombre del candidato de su preferencia.

32. Esos datos pueden ser consultados en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: Comentario*, editado por la Secretaría de Gobernación, México, 1991. Véase también un catálogo de leyes electorales de México, del periodo de 1812 a 1996, formulado por Fernando Ojesto Porcayo con base en una publicación suya anterior: “Las sanciones en el derecho electoral mexicano”, en la *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*, México, 1989, pp. 39-41.

33. La figura de *candidatos no registrados* –introducida en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977– es una reminiscencia sutil de la de candidatos independientes, y subsiste con la característica siguiente: no hay opción de registro de candidatos no postulados por partidos, pero ellos pueden ser votados al ser inscrito su nombre por el elector en un espacio ad hoc en la boleta electoral. Subsiste también en algunas legislaciones locales.

Luego de varios años, en el ámbito local se volvió a legislar sobre candidaturas independientes o ciudadanas. En 1985 Tlaxcala retomó casi tal cual el espíritu de 1918, pues reguló las *candidaturas ciudadanas* para el cargo de Agente Municipal, postuladas por al menos 50 ciudadanos. La reforma electoral local de ese año sustituyó la designación de los Agentes Municipales por los ayuntamientos (véase Santacruz Carreño, 2012: 2), por lo que a partir de 1986 su elección estaría directamente sometida a los ciudadanos. Dicha figura de representación y gestión auxiliar fue sustituida en 1995 por la de Presidente Municipal Auxiliar y, desde 2002, por la de Presidente de Comunidad, pero el sistema de su elección no se modificó. No obstante, sin estar obligado por la reforma electoral de 2007, en 2008 el legislador local decidió también suprimir la figura de *candidaturas ciudadanas* para dicho cargo³⁴. Por su parte, en 2005, Sonora introdujo en su legislación electoral las candidaturas independientes *para todos los cargos de elección popular*, lo mismo sucedió en Yucatán mediante reforma legal de mayo de 2006.

En esas tres entidades federativas se establecieron normas idóneas aplicables a las candidaturas independientes para regular cuestiones de campañas, diseño de boletas electorales, gastos electorales y fiscalización, y Tlaxcala fue la entidad pionera en la materia. Del mismo modo, el *requisito de un mínimo de ciudadanos firmantes para solicitar el registro de candidatos independientes* se impuso también en Sonora y Yucatán. En Sonora, de acuerdo con su legislación electoral reformada en 2005, para ser postulado candidato independiente a gobernador o diputado local se requerían las firmas de 10 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (en el estado o en el Distrito Local, según el caso) y de 15 por ciento en la circunscripción municipal para ser candidato a integrante de ayuntamiento. En Yucatán, con una legislación electoral reformada en 2006, el porcentaje requerido para candidato a gobernador era de 2 por ciento y a diputado local de 15 por ciento, así como para candidatos a integrantes de ayuntamientos de 2 por ciento en los municipios con hasta 19 regidores, de 10 por ciento en aquellos con hasta 11 regidores y de 15 por ciento en aquellos con entre 5 y 8 regidores.

La transición hacia las candidaturas independientes

Muchos años después del caso del excéntrico político mexicano, Nicolás Zúñiga y Miranda, conocido como "el candidato perpetuo" a la presidencia de la República en sucesivas elecciones celebradas durante el porfiriato (que luego de ser derrotado denunciaba

34. Tlaxcala mantuvo casi tal cual el espíritu de 1918, pues reguló las *candidaturas ciudadanas* para el cargo de Agente Municipal, postuladas por al menos 50 ciudadanos. Dicha figura de *representación* y gestión auxiliar, prevista en la Constitución Política local, fue sustituida en 1995 por la de Presidente Municipal Auxiliar y, desde 2002, por la de Presidente de Comunidad. No obstante, sin estar obligado por la reforma electoral de 2007, el legislador local decidió en 2008 también suprimir la figura de *candidaturas ciudadanas* para dicho cargo.

fraude electoral y se declaraba a sí mismo “presidente legítimo”³⁵, otros ciudadanos se postularon a diversos cargos de elección popular por la vía de candidatos no registrados (que quedó subsistente en la legislación federal y en algunas entidades federativas) o bien por la vía de las candidaturas independientes. Los casos que abajo se señalan, a partir de 2001, constituyen el parteaguas de **la transición** hacia el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a ser postulados de modo independiente a los partidos políticos, de manera similar a la experiencia de 1911-1946:

Manuel Guillén Monzón. De acuerdo con el expediente SUPJDC-037/2001, promovió Juicio para la Protección de los Derechos Político electorales del Ciudadano en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, el 3 de agosto de dos mil uno, mediante el cual resolvió no aprobar su registro como candidato a gobernador para el proceso electoral estatal del dos mil uno. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) confirmó dicho acuerdo (véase TEPJF, 2002).

José Hernández Mendoza y otros. Según el expediente SUPJDC-713/2004, promovieron un Juicio para la Protección de los Derechos Político electorales del Ciudadano en contra de la resolución del 13 de noviembre de dos mil cuatro, dictada por la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, en el expediente del recurso de inconformidad RIN/166/01/200/2004, aduciendo que los votos emitidos por candidatos no registrados, entre los que ellos se encontraban, en el municipio de Las Vigas de Ramírez, Veracruz, no fueron computados como válidos (aunque tampoco como nulos). La Sala Superior del TEPJF confirmó la sentencia del Tribunal local.

León Ignacio Ruiz Ponce y otros. Según el expediente SUP-JDC332/2004, promovieron un Juicio para la Protección de los Derechos Político electorales del Ciudadano en contra del acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, de fecha veintiséis de julio de dos mil cuatro, motivados por la negativa de este órgano local a registrarlos como candidatos independientes a los cargos de integrantes del ayuntamiento del municipio de Xalapa, Veracruz. La Sala Superior del TEPJF confirmó la sentencia del Tribunal local. Este mismo ciudadano pretendió contender en 2006 como candidato independiente al cargo de presidente de la República; al serle negado el registro por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, acudió el 17 de marzo de 2006 ante la Comisión

35. De modo similar a Nicolás Zúñiga y Miranda, José Vasconcelos Calderón se autoproclamó “única autoridad legítima” cuando denunció el “fraude electoral” que, según él, había favorecido el triunfo del candidato presidencial Pascual Ortiz Rubio, en la elección presidencial extraordinaria de 1929.

Interamericana de Derechos Humanos en denuncia contra el Estado Mexicano, formando el expediente número P-511-06.

Víctor González Torres (conocido como el “Doctor Simi”) se presentó como candidato no registrado al cargo de presidente de la República, en el proceso electoral de 2005-2006. Realizó campaña electoral para ello. Los votos por candidatos no registrados nunca fueron escrutados ni computados en esa elección.

Jorge Castañeda Gutman. En 2005 pretendió ser registrado como candidato independiente al cargo de presidente de la República, en el proceso electoral 2005-2006. Su solicitud de registro fue negada por el Consejo General del IFE. Promovió un juicio de amparo que luego el Pleno de la SCJN conoció vía Recurso de Revisión (Amparo en Revisión 743/2005). La resolución fue confirmar la sentencia recurrida, simplemente porque *en materia electoral no procede el Amparo*. Castañeda Gutman llevó su caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual resolvió hasta agosto de 2008 y dio la razón al impugnante a la vez que reconoció la *falta de un procedimiento de registro de candidatos independientes* en la legislación electoral mexicana.

J. Fernando Cristóbal Mendoza Espino. Con fecha treinta de octubre de dos mil siete, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo resolvió impropcedente la solicitud de registro de dicho ciudadano como candidato independiente a diputado local, durante el proceso electoral ordinario local 2007-2008.

Elisa de Anda Madrazo y Antonio Carbia Gutiérrez.

Conformaron una fórmula como candidatos independientes al cargo de Diputado Federal por el XXIII distrito electoral del Distrito Federal. Su solicitud de registro fue negada por el correspondiente Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal. Al conocer el caso, por vía del Juicio para la Protección de los Derechos Político electorales del Ciudadano con expediente SDF-DF-JDC-190/2009, la Sala Regional del TEPJF en la Cuarta Circunscripción Plurinominal confirmó el acuerdo correspondiente de fecha dos de mayo de dos mil nueve.

Parménides Ortiz Cano. Solicitó su registro como candidato independiente al cargo de Diputado Federal por el II distrito electoral de Tlaxcala. Su solicitud de registro fue negada por el Segundo Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en Tlaxcala. Al conocer el caso, por vía del Juicio para la Protección de los Derechos Político electorales del Ciudadano con expediente SDF-JDC-192/2009, la Sala

Regional del TEPJF en la Cuarta Circunscripción Plurinominal confirmó el acto de declaración de improcedencia, emitido por el Presidente Consejero mediante oficio número v.s.CD.TX.648/2009 de fecha dos de mayo de dos mil nueve.

El juicio del caso *Michoacán* (cuyo actor fue **Manuel Guillén Monzón**) permitió a la autoridad jurisdiccional marcar la pauta a casos posteriores mediante interpretación jurídica y criterios jurisprudenciales. La Sala Superior consideró en 2001 que la configuración legal del derecho al voto y la determinación constitucional deben ser concordantes, y advirtió un rezago de la primera, por lo que correspondía al legislador ordinario delimitar el ejercicio efectivo de tal derecho. Por tanto, “el derecho político electoral del ciudadano a ser votado es un *derecho fundamental de base constitucional y configuración legal* en cuanto a *que deben establecerse en la ley las calidades* (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables [...]” (TEPJF, 2002).

Del mismo modo, del expediente SUP-JDC-037/2001 cabe citar el siguiente texto porque remite a otros casos tratados por las diversas Salas del TEPJF vía JDC y Juicios de Revisión Constitucional:

Como se desprende de lo que antecede, el derecho político electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, en el entendido de que la categoría de derechos fundamentales de base constitucional y configuración legal fue utilizada por esta Sala Superior en la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-126/2001, SUP-JRC127/2001 y SUP-JRC-128/ 2001, acumulados, fallada el trece de julio de dos mil uno.

Previamente, la Sala Regional Monterrey de la Segunda Circunscripción Plurinominal del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SM-II-JDC-011/2000, SM-II-JDC096/2000 y SM-II-JDC-097/2000, en sesión celebrada el 8 de junio del año dos mil, sostuvo en forma expresa que el derecho a votar y a ser votado tiene base constitucional, pero es de configuración legal, en tanto que las normas electorales de rango legal que configuran el derecho al sufragio no lo limitan o restringen, en el entendido de que el legislador ordinario no puede imponer cualquier configuración, ya que sólo podrá establecer para el sufragio los requisitos legales necesarios para garantizar la vigencia integral de los diversos valores constitucionales protegidos (Op. Cit., pp. 33-34).

En elecciones municipales hubo algunos casos, principalmente en Tamaulipas, entre 1983 y 1998. Uno de los intentos exitosos y, por lo mismo, contrastante con la miríada de decisiones negativas jurisdiccionales en los casos arriba señalados, fue el de la planilla de candidatos no registrados a integrantes de ayuntamiento encabezada por María del Rosario Elizondo Salinas de Cantú, en la elección municipal de Jiménez de Santander, Tamaulipas, en 1998, quien ganó la elección gracias a la preferencia de la mayoría de electores que pegó una etiqueta con la lista de integrantes de dicha planilla en la opción candidatos no registrados de la boleta electoral. La elección fue impugnada ante el Tribunal Estatal Electoral, pero éste confirmó el triunfo. Luego, al no promoverse impugnación alguna ante el ТЕРЖЕ, dicha ciudadana fue ungida Presidenta Municipal para el periodo 1998-2001.

Dos antecedentes con similar éxito en la misma entidad, datan de 1983, en los municipios de Jaumave y Ocampo, sobre lo cual hay escasa información, pero en donde originalmente se utilizaron etiquetas engomadas para ser pegadas en la boleta electoral, en el recuadro de candidatos no registrados. En 2001, en el municipio de Omealca, Veracruz, la planilla de candidatos no registrados utilizó una estrategia parecida a la de Jiménez de Santander, pero no alcanzó la cantidad suficiente de votos para ganar.

Cuadro 2-VI. **Candidatos independientes (y no registrados) ganadores en elecciones municipales en México**

Año de elección	Municipio	Candidato a Presidente Municipal	Circunstancia
1983	Jaumave, Tam.	José Gudño Cardiel *	(a)
1983	Ocampo, Tam.	Ignacio Herrera *	(b)
1986	Llera, Tam.	Guadalupe Carmona Rico	(c) Obtuvo mayoría de votos, pero se anuló varios de ellos en donde no se escribieron nombres de los suplentes. ***
1998	Jiménez de Santander, Tam.	María del Rosario Elizondo Salinas (de Cantú)	(d)
2004	Vigas de Ramírez, Ver.	Leonel Zamudio Gutiérrez	(e)
2007	Yóbain, Yuc.	José Adonay Avilés Sierra	Por primera vez, en 2006, Yucatán incluyó este derecho en su legislación electoral. Lo hizo nuevamente en 2014. (f)
2013	General Enrique Estrada, Zac.	Rafael de Luna Tovar *	Por primera vez, en 2012, Zacatecas incluyó este derecho en su legislación electoral.

Fuente: Elaborado con datos diversos, además del texto de Imer B. Flores (2009).

Notas:

(a) (b) (c) (d) (e): Candidato No Registrado. Utilizó una etiqueta (engomado o pegote) común para que los electores la pegaran en el recuadro legalmente admitido en la boleta electoral.

(f) Este candidato había sido presidente municipal por el PRI en 1995-98 y 2001-2004.

* Véase nota periodística de fecha 10 de abril de 2013, en <http://www.janambre.com.mx/?p=12220>

** Datos de su perfil, en: <http://www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/raul/de-luna-tovar>

*** Dice Othón Villarreal Guzmán, en el sitio de Centro Noticias Tamaulipas (http://www.cntamaulipas.info/mobile/nota.php?art_ID=83727), lo siguiente: “[...] las candidaturas independientes se “chorearon” en 1986 cuando Américo Villarreal Guerra siendo candidato del PRI al gobierno de Tamaulipas tuvo que enfrentarse a más de veinte candidatos independientes a diputados y presidentes municipales que buscaban ganar las elecciones de ese año, pero logró que la mayoría desistieran de su empeño a cambio de ciertos privilegios políticos.” / “En este contexto cabe destacar que una de esas candidaturas que no aceptaron las propuestas de Américo fue la que encabezaba en Llera el señor Guadalupe Carmona Rico, mismo que por cierto contaba con las mayorías, al grado que hasta el candidato a diputado por el entonces quinto distrito electoral Luis Quiñero Guzmán prefirió acompañar en sus recorridos a Lupe Carmona que al candidato oficial que era don Pedro Rodríguez de la Cruz.” / “Al final y argumentando el gobierno y el PRI de ese entonces ciertas “irregularidades”, la Comisión Estatal Electoral y el Congreso del Estado le dieron el triunfo a Pedro Rodríguez, pues alegaron que el “engomado” donde estaban inscritos los nombres de los integrantes de la planilla independiente no aparecía el nombre del suplente del presidente”.

La breve contrarreforma

No obstante que se transitaba al reconocimiento de las candidaturas independientes, por lo menos con los criterios emitidos por el TEPJF, con la reforma electoral federal publicada mediante decreto en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de noviembre de 2007, específicamente al artículo 116 fracción IV inciso e) de la Constitución Política federal, literalmente se obligó a todas las entidades federativas a establecer en sus leyes electorales el “derecho exclusivo” de los partidos políticos a “solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Con ello desaparecieron las candidaturas independientes. Puesto que para procesos electorales federales no se estableció una determinación constitucional expresa sobre esa prerrogativa, como se preveía hasta el 13 de septiembre de 2007, pero sí su configuración legal, concretamente en el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), algunos partidos políticos decidieron entonces promover sendas acciones de inconstitucionalidad alegando que tal determinación legal era contraria al derecho político electoral (derecho a ser “votado para todos los cargos de elección popular”) establecido en el artículo 35 fracción II de la norma fundamental y que, además, desatendía los derechos a ser votado y a desempeñar la función pública reconocidos en Tratados internacionales firmados por México.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 promovidas por los partidos políticos Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina, y Verde Ecologista de México, para combatir diversas disposiciones contenidas en el COFIPE, incluyendo el caso específico del artículo 218 que otorga a los partidos el “derecho exclusivo” de “solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”, el Pleno de la SCJN selló la cancelación de las candidaturas independientes, pues determinó que, aun cuando para elecciones federales no había alguna base constitucional relativa a ese “derecho exclusivo” de los partidos, pero sí para elecciones en las entidades federativas, según el artículo 116 reformado también en 2007, el legislador federal podía incluir normas que no tuvieran un correlato constitucional, sin ser necesariamente inconstitucionales, todo ello coincidente con el interés de fortalecer a los partidos políticos.

Por su relevancia, cito al respecto el resumen de interpretaciones diversas que los Ministros presentes manifestaron en sesión pública ordinaria número 67 de fecha 3 de julio de 2008, incluyendo la del Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia:

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia recordó que en la sesión pública del martes primero del mes en curso, hubo manifestación unánime de intención de voto en favor de que no se violó el procedimiento legislativo que culminó en el Decreto impugnado de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

y sometió a la estimación del Tribunal Pleno el Considerando Quinto, en cuanto a “II. Exclusión de las denominadas candidaturas ciudadanas”, que sustenta la propuesta contenida en el Punto Resolutivo Segundo de reconocer la validez del artículo 218, párrafo 1, del código impugnado, toda vez que no existe una permisión expresa en la Constitución, ni una obligación por parte del Estado mexicano adquirida con motivo de instrumentos internacionales, para la regulación de las candidaturas independientes, por lo tanto, no existe inconsistencia alguna entre el artículo impugnado y la Constitución; además, se hace referencia a la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que el hecho de que no se haya establecido en la Constitución el derecho fundamental o constitucional de los ciudadanos a ser candidatos independientes para los cargos de elección popular no impide al legislador ordinario que, al ejercer su atribución, determine, en algún momento, incorporar a nivel legal el derecho de los ciudadanos, siempre y cuando ello resulte compatible con los demás derechos, bases, principios, fines y valores constitucionales (de la página mil veinte a la mil cincuenta y cinco). [...] El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que existen cuatro posturas: 1. Que la construcción constitucional actual no da cabida a las candidaturas independientes, por lo que debe entenderse que están prohibidas y, consecuentemente, el legislador ordinario no puede establecerlas (señores Ministros Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón y Valls Hernández). 2. Que por compromisos internacionales que México ha adquirido, por disposición del artículo 35, fracción II, constitucional, las candidaturas independientes son obligatorias, por lo que el legislador ordinario tiene el deber de preverlas (señores Ministros Góngora Pimentel y Silva Meza). 3. Que como la Constitución no tiene una prohibición ni un mandato expreso para las candidaturas independientes, queda como potestad del legislador secundario la posibilidad de establecerlas, o no (la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Aguirre Anguiano, ponente Franco González Salas y Presidente Ortiz Mayagoitia). Y 4. Que es válido el artículo impugnado pero por distintas razones a las que sostiene el proyecto (señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y señor Ministro Cossío Díaz).

La nueva etapa de candidaturas independientes

Como consecuencia de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de fecha 6 de agosto de 2008, en el caso *Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, el presidente Felipe Calderón presentó ante el Senado de la República, el 15 de diciembre de 2009, una iniciativa de reforma constitucional en materia político electoral en la que propuso reformar o adicionar —entre otros, relativos

a otros temas— los siguientes artículos constitucionales para incluir las candidaturas independientes:

**Cuadro 3-VI. Propuesta de Felipe Calderón
para incluir las candidaturas independientes en la CPEUM**

Artículo a reformar o adicionar	Resumen del contenido propuesto
35, fracción II (para reforma).	<i>Candidato “de forma independientes” [sic].</i>
41, Apartado D, fracciones V (para adición) y VI (antes V con noveno párrafo para reforma).	<i>Requisito de firmas de ciudadanos no menor al 1% del padrón electoral para presentar y registrar candidaturas independientes, validadas por el IFE (nueva facultad).</i>
56, fracciones I, IV y V (todas para adición). Los párrafos primero y segundo del actual 56 se reforman a través de seis nuevas fracciones y se adiciona un párrafo que señala nueva fecha de elección segundo domingo de agosto del año de que se trate.	<i>Los candidatos independientes se registrarán por fórmulas y tienen derecho a una senaduría si en la entidad federativa respectiva obtienen por lo menos 25% más un voto de la votación total emitida, y tienen derecho a las asignaciones por resto mayor. En su caso, si ningún partido o candidato independiente obtienen ese mínimo, las tres senadurías por Estado serían repartidas en orden de prelación de las fórmulas contendientes según sus votos.</i>

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa presidencial de reforma constitucional.

Además, en este tema, la iniciativa propuso:

- a) La **separación clara y precisa** de los candidatos postulados independientemente con respecto a los partidos políticos; y
- b) El **respaldo de la candidatura independiente de por lo menos 1% de los ciudadanos** inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente.

La iniciativa presidencial de 2009 tuvo como desenlace la reforma del artículo 35, fracción II, de la CPEUM, en 2012, para incluir un nuevo derecho político electoral: el derecho a ser postulado por ciudadanos —independientemente de los partidos— en los términos establecidos por la ley secundaria de la materia. El decreto de expedición de esa ley fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 2014. Sin embargo, en el ámbito local, enseguida de la reforma del artículo 35 constitucional invocado, algunas entidades federativas se dispusieron inmediatamente a incluir este nuevo derecho en sus legislaciones electorales, como fue el caso de Quintana Roo y Zacatecas, las cuales también realizaron elecciones locales y municipales en 2013. La mayoría de las entidades federativas avanzó en esa dirección una vez que se reformó a finales de 2013 el artículo 116, fracción IV, inciso e), con el que quedaron expresamente obligadas a incluir tal derecho en sus leyes.

Candidatos independientes en las elecciones locales y municipales de 2013

De acuerdo con Arturo Espinosa Sílís (2013), la participación de candidatos independientes en las elecciones locales y municipales de Quintana Roo y Zacatecas, que experimentaban su legislación electoral en esta materia, luego del decreto de reforma constitucional federal publicado en el DOF del 9 de agosto de 2012, tuvo la siguiente cobertura (se cita tal cual):

En Quintana Roo participaron 4 planillas de candidatos independientes para los ayuntamientos de: Felipe Carrillo Puerto, Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad, y 10 candidatos independientes para diputados locales en los distritos: VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV. (No fue posible obtener los resultados de los candidatos independientes, ya que aún no se encuentran en la página de internet del Instituto Electoral de Quintana Roo).

En Zacatecas participaron 9 planillas de candidatos independientes en las elecciones municipales, en los municipios de: Cañitas de Felipe Pescador, General Enrique Estrada, Mazapil, Pinos, Sombrerete, Villa de Cos, Villa García y Zacatecas. En la elección de Sombrerete participaron dos planillas de candidatos independientes, y en la de General Enrique Estrada ganó la planilla de candidatos independientes.

Cuadro 4-VI. **Votos obtenidos por candidatos independientes en Zacatecas (elecciones municipales celebradas el 7 de julio de 2013)**

Municipio	Candidato ganador	Candidato con menor votación	Candidato independiente	Listado nominal
Cañitas de Felipe Pescador	1,390	1	617	6,151
General Enrique Estrada	1,377	2	1,377	4,563
Mazapil	3,888	8	2,571	13,525
Pinos	14,505	168	5,187	47,890
Sombrerete	8,425	152	614 / 1,499*	47,153
Villa de Cos	4,213	1,435	1,918	24,633
Villa García	2,902	4	1,340	12,141
Zacatecas	18,442	1,940	2,447	102,688

Fuente: Tomado de Arturo Espinosa Sílís (2015). Se modifica el título del cuadro y el contenido de la nota.

* En el municipio de Sombrerete participaron dos planillas de candidatos independientes.

En complemento a lo anterior, en el periodo de 1998 a 2014, en México han sido ganadores de una elección tres planillas de candidatos a integrantes de ayuntamiento en sendos municipios, como se observa en el cuadro siguiente. En Tamaulipas, en 1998, el triunfo correspondió a una planilla de *candidatos no registrados*, pero cuya planilla fue votada mayoritariamente mediante la colocación de una etiqueta en el espacio destinada legalmente a esa figura electoral, como subsistió en varias legislaciones locales y aun en el COFIPE. Como acertadamente señala Imer B. Flores (2009: 258), esa planilla fue compuesta por candidatos independientes, pero ganadora “y con corona”, en estricto derecho como bien lo argumentó el Tribunal Electoral de ese estado cuando resolvió la impugnación promovida por la planilla en segundo lugar.

No obstante, *la primera planilla de candidatos independientes electa* como tal correspondió al municipio de Yobaín, Yucatán, en 2007; y, en la época posterior, a partir de 2012, en la cual al parecer las candidaturas independientes han retornado para quedarse, la primera planilla de candidatos independientes electa correspondió al municipio de General Enrique Estrada, en Zacatecas, en 2013. Con varias entidades federativas que ya cumplieron con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso *p* –antes inciso *o*– de la CPEUM, la mayoría de las cuales realizarán elecciones de gobernador, diputados locales e integrantes de ayuntamientos en 2015, y en coincidencia con las elecciones de diputados federales, se espera una gran variedad de candidatos postulados de manera independiente a los partidos políticos. Sin embargo, la posibilidad de que algunos de ellos ganen la elección respectiva, es otra.

La inclusión de las candidaturas independientes no puede ser vista sólo como un componente técnico-político del sistema electoral de un país determinado o preferentemente como una condición formal para ampliar el diseño de una legislación electoral y, en su caso, dar así oportunidad a una contienda electoral pluralizada, no accesible sólo para los partidos políticos. Al contrario, hay que recordar que en México se comenzó a dar prioridad a los derechos político electorales de los ciudadanos desde 1986, y se creó para tal efecto el Tribunal de lo Contencioso Electoral; pero el paso decisivo en esa dirección se dio en 1996 con la creación de un sistema de justicia electoral que incluyó al Juicio para la Protección de los Derechos Político electorales del Ciudadano (JDC), al mismo tiempo que se configuró un Tribunal Electoral (integrante del Poder Judicial de la Federación) con plena jurisdicción que implicó reconocer que sus sentencias serían definitivas e inatacables. En esta consideración, *las candidaturas independientes pueden ser vistas desde entonces en una perspectiva de derechos de los ciudadanos*.

El reconocimiento de nuevos derechos de los ciudadanos con la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 debe ser apreciado en esa perspectiva. No sólo se reconoció

una vía independiente a los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular (en el artículo 35 fracción II de la CPEUM), sino que también se reconoció el derecho de los ciudadanos a participar en procesos de consulta popular y a presentar iniciativas de ley, como quedó expresado en los artículos 35 fracción VIII y 71 fracción IV de esta Constitución.

Por otra parte, en tanto que las condiciones de la contienda electoral han estado sustentadas progresivamente en principios de equidad e igualdad, la inclusión de candidaturas independientes ha tenido que suponer una contienda electoral en la que los diversos candidatos cuentan en lo posible con *igual derecho de acceso a recursos públicos* y se sujetan a las mismas reglas y procedimientos generales. Así parece confirmarlo el diseño de la nueva legislación electoral federal aplicable al proceso electoral federal de 2014-2015, concretamente en el libro séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (que sustituye al COFIPE).

La regulación de las candidaturas independientes

El legislador federal estableció en la LGIPE una variedad de disposiciones relativas a la *especificidad de las candidaturas independientes*, especialmente en el libro séptimo que comprende los artículos 357 a 439: algunas de ellas consisten en *restricciones o impedimentos* que se entienden por la naturaleza temporal (circunscrita a un solo proceso electoral) de dichas candidaturas o bien por la imposibilidad de tratarlas realmente como partidos políticos; otras disposiciones se refieren a *las oportunidades y los mecanismos* de realización del derecho a ser votado por esa vía; un tercer sector de disposiciones tiene que ver con los *requisitos* y las *obligaciones* necesarias para el aprovechamiento de esas oportunidades y la configuración de controles básicos del acceso a derechos. Las disposiciones que tienen que ver con las reglas y los procedimientos comunes a partidos y candidatos están establecidas en los artículos comprendidos en los libros previos de esa Ley, pero se señala también, en su caso, la restricción respectiva, como es el caso de la asignación de tiempos en radio y televisión.

- *Por cuanto a las restricciones o impedimentos:*

a) **No procede el registro de candidatos independientes por el principio de representación proporcional.** Esto significa que tales candidatos sólo pueden participar en elecciones que se rigen por el principio de mayoría relativa, sea en distritos uninominales, en única circunscripción nacional (tratándose de la elección presidencial) o en circunscripciones únicas que abarcan una entidad federativa (tratándose de la elección de senadores) (Véase el artículo 362 párrafo 1 inciso b).

b) **Los candidatos independientes no podrán ser postulados como candidatos de partidos políticos o por una coalición** (véase el artículo 387 párrafo 2).

c) Según el artículo 372 párrafo 2, **los aspirantes a candidatos independientes no pueden contratar propaganda o cualquier tipo de promoción personal en radio y televisión.**

d) El artículo 422 párrafo 1 determina que los candidatos independientes no tendrán derecho al uso de franquicias telegráficas.

- *Por cuanto a las oportunidades y los mecanismos de realización:*

a) **Los candidatos independientes tienen igual derecho que los partidos políticos a nombrar representantes en todos los actos electorales y ante los diferentes órganos electorales** (consejos generales, consejos locales, consejos distritales y mesas directivas de casilla), así como para recibir y oír notificaciones de las autoridades electorales (véanse los artículos 384 párrafo 1, 393; párrafo 1, inciso f y 397 párrafo 1).

b) Conforme al artículo 369 párrafo 1, al día siguiente de que los ciudadanos que pretenden ser candidatos independientes obtengan la calidad de aspirantes, *“podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión”*, pero sin que incurran en actos anticipados de campaña. Esta oportunidad es equiparable a la del momento de precampaña dentro de un proceso interno partidista.

Ahora bien, el artículo 370 párrafo 1 define esos actos como “el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan los aspirantes con el objeto de obtener el apoyo ciudadano para satisfacer el requisito” legal de registro, por medio de “cédulas de respaldo”, todo ello de acuerdo con los periodos (ajustables por el propio INE) y los porcentajes establecidos en el artículo 369 párrafo 2 incisos a), b) y c), y el artículo 371 párrafos 1, 2 y 3, como se observa en la siguiente tabla:

Cuadro 5-VI. **Periodos de realización de los actos tendentes a recabar firmas de apoyo y porcentaje requerido del listado nominal**

Cargo de elección	Periodo (días)	% de ciudadanos inscritos (otro requisito similar)	Tipo de lista nominal
Presidente de los EUM	120	1 (En por lo menos 17 EF con por lo menos 1% en cada una de ellas)	Nacional
Senador	90	2 (En por lo menos la mitad de DEU y al menos 1% en cada uno de ellos)	Entidad Federativa
Diputado	60	2 (En por lo menos la mitad de secciones electorales y al menos 1% en cada una de ellas)	Distrito Electoral Uninominal (DEU)

Fuente: Elaborado de acuerdo con el artículo 369 párrafo 2 de la LGIPE.

c) El artículo 390 párrafo 1 señala que **los candidatos independientes no pueden ser sustituidos. Sin embargo**, el artículo 391, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que tratándose de fórmulas de diputados, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario y que la ausencia del suplente no invalidará la fórmula.

d) Según el artículo 407 párrafo 1, el conjunto de candidatos independientes a los diversos cargos de elección popular en el país podrán recibir financiamiento público para sus campañas electorales y, por tanto, serán tratados como un solo partido político de nuevo registro. Los partidos políticos de nuevo registro sólo reciben financiamiento público de la porción de 30% que se reparte entre todos los partidos por partes iguales, y no reciben financiamiento público de la porción de 70% conforme a los votos obtenidos en la elección anterior, puesto que no tienen antecedente de participación electoral.

Cuadro 6-VI. **Uso de propaganda por los aspirantes/candidatos independientes y derecho a aparecer en las boletas electorales**

	Acceso a radio y televisión	Uso de fotografía o silueta personalizada	Reuniones públicas + Asambleas + Marchas	Financiamiento público
Aspirante a candidato (realiza actos equiparable a los de precampaña)	No	No hay regulación	Sí	No
Candidato independiente registrado en campaña	Sí	En la boleta electoral, No	Sí	Sí

Fuente: Elaborado conforme a la LGIPE.

Por otra parte, en elecciones concurrentes de presidente, senadores y diputados, de acuerdo con el artículo 408 párrafo 1 incisos a), b) y c), el monto global para candidatos independientes se debe repartir para los tres tipos de elección por partes iguales (33.3% en cada tipo) y de manera igualitaria cada porción entre todos los candidatos independientes. La LGIPE no establece disposición alguna tratándose de elecciones legislativas intermedias (cada 3 años), sino que sólo previene (artículo 408 párrafo 2) que, en el caso de que un solo candidato independiente obtenga registro en un tipo de elección, “no podrá recibir financiamiento que exceda el 50% de los montos referidos” para cada tipo de elección.

e) La LGIPE garantiza el derecho de los candidatos independientes que han obtenido su registro a utilizar propaganda y a aparecer en las boletas electorales **en igual trato que a los partidos políticos**. Así, incluso, las opciones por candidatos independientes en las

boletas electorales se distinguen por medio de emblemas propios y, por tanto, en este tipo de documento electoral está prohibido el uso de fotografías o siluetas personalizadas. Pero, por otra parte, establece algunas restricciones a los aspirantes a candidatos independientes que los posicionan en desigualdad con respecto a los partidos políticos, ya que no tienen acceso al uso de tiempos y espacios en radio y televisión. (Véase el cuadro 6-VI).

- *Por cuanto a los **requisitos y obligaciones**:*

a) **La participación de candidatos independientes en la elección de senadores**, en cada entidad federativa, debe ser a través de una lista de dos fórmulas (con un propietario y un suplente por fórmula), precisamente para tener acceso al procedimiento de asignación de senadurías de primera minoría, como está previsto en el artículo 56 de la CPEUM en los términos siguientes (véase el artículo 363 párrafo 1 de la LGIPE):

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate

De la elección de senadores por mayoría relativa se desprende la posibilidad de que los candidatos posicionados en segundo lugar, de la fórmula que encabeza la respectiva lista, obtengan la única senaduría de primera minoría por entidad federativa.

b) **Es obligación de los ciudadanos que pretenden ser postulados como candidatos independientes:** *en primer lugar*, dar a conocer por escrito ante el INE tal intención, una vez publicada la convocatoria expedida por esta autoridad electoral y hasta antes del inicio del periodo para recolectar firmas de apoyo ciudadano; y, *en segundo lugar*, presentar ante el INE la documentación que acredite la creación de una Asociación Civil (persona moral) a efecto de tener tratamiento fiscal igual que un partido político y recibir así financiamiento público y privado. Conforme al artículo 368 párrafos 4 y 5, este requisito implica el registro de la Asociación Civil como persona moral ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y su integración por tres personas: El aspirante a candidato independiente + un representante legal + un encargado de la administración de recursos.

c) De acuerdo con el artículo 373 párrafos 1 y 2, en correlación con el artículo 368 párrafo 4, es obligación de la Asociación Civil *abrir una cuenta bancaria para recibir financiamiento* privado durante el periodo para recabar firmas de apoyo ciudadano y, en su caso, para recibir financiamiento público y privado durante la campaña electoral.

d) En los términos del artículo 378 párrafos 1 y 2 (y los correlacionados 374, 375, 376, 377 y 409), los ciudadanos aspirantes a candidatos independientes, a través de la Asociación Civil, están obligados a entregar ante la Unidad de Fiscalización del INE un informe de sus ingresos y egresos. El incumplimiento de esta obligación será causal para negar el registro al candidato independiente de que se trate e imponer otro tipo de sanciones.

Conclusiones

Como bien han mostrado los estudios de derecho electoral comparado (por ejemplo, Gilas y Medina Torres, 2014; ACE Project, 2014; y Gamboa Montejo y Valdés Robledo, 2011), cada vez más hay disposición de los legisladores para que las elecciones populares transcurran en condiciones de igualdad o equidad, además de plena libertad. Cuando una legislación electoral ha previsto la inclusión de candidatos independientes, además de los candidatos postulados estrictamente por la vía de los partidos políticos, es posible observar reglas y procedimientos que se aplican por igual, sin distinción o privilegio. Debido a la naturaleza distintiva entre candidatos postulados por partidos y candidatos independientes a ellos, se establecen también reglas y procedimientos diferenciados, que siguen el principio de equidad por cuanto a que los actores no poseen iguales atributos y recursos, pero con una finalidad y oportunidades comunes que se condensan en una contienda equilibrada con expectativas de aceptación por todos los actores. Al respecto, ACE Project (en línea: <http://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfb/lfb05/lfb05b/lfb05b02>) subraya lo siguiente:

Un aspecto que debe tenerse en cuenta al establecer la posibilidad de las candidaturas independientes y regular los requisitos para su acceso es el relativo a que, por una parte, deben establecerse mecanismos de participación tales que no violen los principios que rigen los procesos electorales, principalmente el de igualdad, y, por la otra, las barreras a la entrada deben ser tales que no desincentiven la participación, pero al mismo tiempo no permitan la pulverización del voto o que el sistema de partidos se desquebraje.

Evidentemente, un sistema electoral democrático no puede apartarse de principios que garanticen una contienda electoral entre actores diferentes en un proceso que distribuye recursos y condiciones para dar equilibrio a las posibilidades de cada cual.

El modelo de legislación federal sobre las candidaturas independientes, en México, constituye un parámetro para los sistemas electorales locales, aunque también cabe mencionar que la instauración de reglas y procedimientos tiene variantes locales en cuanto a la magnitud, la particularidad, la forma y los plazos de presentación de requisitos de elegibilidad, registro, selección de candidaturas, distribución de las opciones a votar en las boletas y aun de acceso al sistema de justicia electoral. Las variantes existentes y po-

sibles no son lo más importante o lo que debe preocupar a la hora del establecimiento de una regulación sobre candidaturas independientes. Los principios que deben regir un sistema democrático son la parte más importante en el diseño y la operación de cualquier regulación, porque de ello depende que se eviten discriminaciones y una contienda desproporcionada entre unos y otros candidatos, además de la frecuencia de conflictos electorales y poselectorales. La precariedad de las condiciones de una contienda electoral generalmente es producida por un déficit de principios aplicables y por la falta de sensibilidad democrática de los legisladores.

Al parecer, la experiencia legislativa federal de 1911-1946, así como los casos de postulación de *candidatos no registrados* durante largo tiempo (desde 1946) y de *candidatos independientes* en un breve periodo en Sonora (2005) y Yucatán (2006), así como la convicción generada por la iniciativa presidencial de 2009 para incorporar las candidaturas independientes como un ingrediente de calidad de la democracia y el propio entorno mundial en el que el derecho a ser postulado por vías distintas a la de los partidos políticos ha sido altamente valorado en el marco de una maximización de la protección de los derechos humanos, constituyen un soporte vigoroso a la nueva legislación federal electoral mexicana. No obstante, diversos actores políticos expresan cierto temor de que las candidaturas independientes puedan ser infiltradas por intereses ilegítimos y dinero sucio.

Por lo menos en lo que corresponde al diseño de la regulación federal electoral en materia de candidaturas independientes, se puede observar un trabajo legislativo cuidadoso a fin de no lesionar derechos de los ciudadanos que tengan la pretensión de acceder a los cargos de elección popular por vías no partidistas, y se puede subrayar que quienes pretenden convertirse en candidatos independientes tienen la oportunidad de realizar actos propios de una precampaña electoral que les ayudará a crear un posible emparejamiento en las preferencias electorales finales.

Cuadro Anexo A-VI. **24 entidades federativas que cuentan con regulación de las candidaturas independientes (CI)**
(Búsqueda y consulta directa al 20 de agosto de 2014)

Entidad Federativa	Regula las CI (Sí) (No)	Fecha de aprobación o publicación de la ley o del código electoral consultado	Incluye un libro, título o capítulo sobre CI en su ley o código electoral (Sí) (No)
Aguascalientes	Sí	PO – 23-09-2013	Sí
Baja California	No	PO – 15-02-2013	No
Baja California Sur	Sí	Aprobado 28-06-2014	Sí
Campeche	Sí	Aprobado 28-06-2014	Sí
Coahuila de Zaragoza *	Sí	PO – 04-12-2012	No
Colima	Sí	PO – 28-06-2014	Sí

Chiapas	Sí	PO – 30-06-2014	Sí
Chihuahua	No	PO – 28-05-2014	No
Distrito Federal	Sí	GO – 30-06-2014	Sí
Durango	Sí	PO – 03-07-2014	Sí
Guanajuato	Sí	PO – 27-06-2014	Sí
Guerrero	Sí	PO – 30-06-2014	Sí
Hidalgo	No	PO – 30-06-2014	No
Jalisco	Sí	PO – 08-07-2014	Sí
México	Sí	PO – 28-06-2014	Sí
Michoacán de Ocampo	Sí	PO – 29-06-2014	Sí
Morelos	Sí	PO – 30-06-2014	Sí
Nayarit	Sí	PO – 05-10-2013	No
Nuevo León	Sí	PO – 11-08-2014	Sí
Oaxaca	No	PO – 17-08-2012	No
Puebla **	Sí	PO – 31-03-2014	No
Querétaro Arteaga	Sí	PO – 29-06-2014	Sí
Quintana Roo	Sí	PO – 07-12-2012	Sí
San Luis Potosí	Sí	PO – 30-06-2014	Sí
Sinaloa	No	PO – 05-10-2012	No
Sonora	Sí	BO – 30-06-2014	Sí
Tabasco	Sí	Aprobado 02-07-2014	Sí
Tamaulipas	No	PO – 24-09-2013	No
Tlaxcala	No	PO – 02-10-2012	No
Veracruz de Ignacio de la Llave	No	GO – 30-07-2012	No
Yucatán	Sí	DO – 28-06-2014	Sí
Zacatecas **	Sí	PO – 06-10-2012	Sí

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes electorales de las entidades federativas de la República mexicana al 25 de agosto de 2014.

Notas:

* El segundo artículo transitorio del decreto número 263 disponía que “las disposiciones relativas a las candidaturas independientes a que se refiere el Código contenido en el presente Decreto, sólo serán aplicables a partir del año 2017, en caso de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo permita y se reglamente el acceso a tiempos de radio y televisión para dichas candidaturas”, pero fue declarado inválido por sentencia de la SCJN recaída a la Acción de inconstitucionalidad número 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010 (véase DOF de 24 de diciembre de 2010: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172426&fecha=24/12/2010).

** Entidades federativas con una regulación laxa, bofa, light o muy general.

Fuentes consultadas

Libros y revistas

- ACE PROJECT (2014), “Candidaturas independientes”, liga de acceso al 20 de agosto de 2014: http://aceproject.org/epic-es/CDTable?question=PC008&view=country&set_language=es
- ARMENDÁRIZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS (2008), “El derecho al sufragio pasivo en la legislación electoral mexicana”, en *Cuadernos electrónicos* núm. 4, consulta el 22 de octubre de 2008 <http://www.portalfio.org/inicio/repositorio//CUADERNOS/CUADERNO-4/Jose%20Luis%20Armendariz%20Gonzalez.pdf>
- CABRERA SILVA, ÁNGEL GABRIEL (2014), “Retos inconclusos de las candidaturas independientes: el derecho al sufragio pasivo en el Estado de México”, en *Apuntes Electorales* núm. 50, Instituto Electoral del Estado de México, enero-junio de 2014, pp. 87-128.
- CHANONA BURGUETE, ALEJANDRO (2008), “Derechos políticos y candidaturas independientes: asignatura pendiente en la transición democrática mexicana”, en *Nueva Visión Socialdemócrata* núm. 13, México, pp. 23-42. Liga de acceso: <http://www.fusda.org/Revista13-2AlejandroChanona.pdf> y <http://www.fusda.org/revista.html>
- COMISIÓN DE VENECIA (2002), *Code of good practice in electoral matters guidelines and explanatory report* (traducción: *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo*), adoptado en la 52 sesión del 18-19 de octubre de 2002, editado en Estrasburgo el 30 de octubre de 2002, 33 pp. Sitio de localización del documento en línea: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad\(2002\)023rev&lang=en](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?ref=cdl-ad(2002)023rev&lang=en) Véase, además, la lista completa de “Principales documentos de referencia de la Comisión de Venecia” en: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_main_reference_documents&lang=fr
- DEL TORO HUERTA, MAURICIO IVÁN (2002), “Monopolio de los partidos políticos vs candidaturas independientes: el caso Michoacán SUP-JDC-037/2001 desde la óptica del derecho internacional”, en revista *Justicia Electoral* núm. 17, TEPJF, México, pp. 119-145.
- GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA Y SANDRA VALDÉS ROBLEDO (2011), *Candidaturas Independientes. Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de derecho comparado y opiniones especializadas*, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, 67 pp.

- ESPINOSA SÍLIS, ARTURO (2013), “El balance de las candidaturas independientes”, opinión en línea (sitio de adnpolitico.com), México, 31 de agosto de 2013. Liga de acceso: <http://www.adnpolitico.com/opinion/2013/08/29/opinion-el-balance-de-las-candidaturas-independientes>
- FERREYRA, RAÚL GUSTAVO (2002), “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, consulta al 22 de octubre de 2008 <http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/buenosaires2010/insumos-tecnicos/biblioteca/institucional/candidaturas-ponencia.pdf>
- FLORES, IMER B. (2009), “El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido”, en John M. Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral. Los retos de la reforma de 2007-2008*, IJ-UNAM, México, pp. 233-262.
- FREIDENBERG, FLAVIA (2003), *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos políticos en América Latina*, Internacional IDEA, colección Biblioteca de la Reforma Política núm. 1, Lima, Perú, 43 pp.
- GAMBOA MONTEJO, CLAUDIA Y SANDRA VALDÉS ROBLEDO (2011), *Candidaturas independientes. Estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y opiniones especializadas*, edición de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis - Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, México, 67 pp. Liga de acceso: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf>
- GARZA LOZANO, JOSÉ GUADALUPE (2013), “Sufragio pasivo. Retos de las candidaturas independientes en Nuevo León”, premiado con el tercer lugar en el Décimo Cuarto Certamen de Ensayo Político organizado por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, compilación de trabajos participantes en línea, pp. 61-81. Liga de acceso: http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/XIV-CEP-tercerlugar.pdf
- GILAS, KAROLINA Y LUIS EDUARDO MEDINA TORRES (2013), “Candidaturas independientes en el mundo”, en *Candidaturas Independientes*. Dossier, TEPJF, México, pp. 38-135.
- GILAS, KAROLINA Y LUIS EDUARDO MEDINA TORRES (2014), “Candidaturas independientes en el mundo”, en Karolina M. Gillas y Luis Eduardo Medina Torres (coords.), *Candidaturas Independientes. Desafíos y propuestas*, TEPJF, México, pp. 89-169.
- GONZÁLEZ MADRID, MIGUEL “Las candidaturas independientes. El caso mexicano y su futuro inmediato”, ponencia en formato ppt en el Coloquio La Reforma Político electoral en México 2013-2014, UAM Iztapalapa, México, 27 de febrero de 2014.

- GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL (2010), “Candidaturas Independientes”, en *Este País* núm. 227, México, pp. 48-52.
- HERNÁNDEZ OLMOS, MARIANA (2012), *La importancia de las candidaturas independientes*, colección Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral núm. 12, TEPJF, México, 60 pp. Liga de acceso: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_12_je.pdf
- NOHLEN, DIETER (2008), “Candidaturas”, voz en *Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL, Costa Rica, http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/candidaturas.htm, consulta el 22 de octubre de 2008.
- REYES CRUZ, HELADIO; Y ECOSTA YUTE CUII (2006), “El papel político de la sociedad civil organizada en el Municipio de San Pedro Tututepec”, <http://www.cemca.org.mx>
- RODRÍGUEZ MANZO, GRACIELA Y LUIS MIGUEL CANO LÓPEZ (2006), *El derecho a las candidaturas independientes*, Porrúa, colección Breviarios Jurídicos núm. 44, México, 93 pp.
- ROSALES, CARLOS MANUEL Y MARÍA LUCÍA ARREGUÍN PONCE (2013), “Las candidaturas independientes en el sistema electoral chileno”, en *Revista de Derecho Electoral* núm. 16, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, julio-diciembre de 2013, pp. 218-258.
- SAINEZ ARAIZA, ALFREDO (2010), “Las candidaturas independientes en México”, en *Candidaturas independientes y segunda vuelta electoral*, serie Apuntes Legislativos núm. 41, LXI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, México, pp. 3-38.
- SALGADO LEDESMA, ERÉNDIRA (2006), “Defensa jurisdiccional de los derechos políticos (el caso Castañeda)”, en revista *Estudios Constitucionales*, Universidad de Talca / Centro de Estudios Constitucionales, Chile, pp. 611-629, http://www.cecoch.cl/html/revista/docs/estudiosconst/4n_2_2006/24.pdf
- SÁNCHEZ VALDESPINO, GERARDO (2004), “Candidaturas independientes (análisis en el sistema constitucional electoral mexicano)”, en *Temas Electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 9-37.
- SANTACRUZ CARREÑO, ORLANDO (2012), “El cuarto orden de gobierno en Tlaxcala: Presidente de Comunidad”, ponencia presentada en el 9º Foro Internacional desde lo local, realizado en San Luis Potosí, los días 26, 27 y 28 de septiembre de 2012, 16 pp.
- SANTIAGO CAMPOS, GONZALO (2006), “Panorama general de las candidaturas independientes en México”, en *Revista Quórum Legislativo* núm. 85, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, México, pp. 231-249.
- SEBASTIÁN BARAJAS, ÁNGEL MIGUEL (2007), “Nota informativa sobre el caso del c. Adonai Avilés Sierra, electo presidente municipal de Yobaín, Yucatán, como candidato

independiente en 2007”, publicado en línea, 4 pp.: http://portales.te.gob.mx/candidaturas/sites/default/files/NOTA%20INFORMATIVA%20SOBRE%20CANDIDATO%20INDEPENDIENTE_0.pdf

SOTO ACOSTA, LETICIA CATALINA (2014), “Candidaturas independientes. Experiencia Zacatecas”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral* núm. 5, México, pp. 337-363. Fecha de consulta: 30 de agosto de 2014. Liga de acceso: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/5/gse/gse12.pdf>

TEPJF (2002), *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes: caso Michoacán*, TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), colección Sentencias Relevantes núm. 5, México, 316 pp. Liga de acceso: http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Sentenciasrel/05_michoacan.pdf

UCHIDA GARCÍA, EDUARDO KENJI (2012), *Candidaturas independientes y representación política*, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 82 pp. Liga de acceso: http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MGAP_x_promocion_2010-2012/Uchida_EK.pdf

UGALDE, LUIS CARLOS Y LUDWIG VAN BEDOLLA (2013), “Elecciones 2013: Primera prueba de las candidaturas independientes”, en *Este País* núm. 268, 1 de agosto de 2013. Liga de acceso: <http://www.luiscarlosugalde.mx/elecciones-2013-primer-a-prueba-de-las-candidaturas-independientes/>

WALLY, MANUEL *et al* (2014), *International Obligations for Elections. Guidelines for Legal Frameworks*, Domenico Tuccinardi (editor), publicado por IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), Suecia, 364 pp. Liga de acceso: <http://www.idea.int/publications/international-obligations-for-elections/>

VALADÉS, DIEGO (2005), “Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes”, en David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera (coords.), *Derecho constitucional y política*, IJ-UNAM, México, pp. 447-464, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/24.pdf>

VALDEZ ZAMUDIO, OLIVIA YANELY Y ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ (2013), “Candidaturas independientes en México. Durango, Hidalgo, Quintana Roo y Zacatecas”, en *Candidaturas Independientes*. Dossier, TEPJF, México, pp. 3-37.

VALDEZ ZAMUDIO, OLIVIA YANELY (2013), “Las omisiones legislativas y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en *Candidaturas Independientes*. Dossier, TEPJF, México, pp. 136-164.

VARGAS AGUILAR, JOSÉ LUIS (2014), “Perspectivas del derecho electoral. Las candidaturas independientes y su marco normativo en el Estado de Yucatán”. Documento en línea. Fecha de consulta: 28 de agosto de 2014. Sitio web de acceso: <http://www.derecho.uady.mx/tohil/rev24/independientes.pdf>

ZELAYA VELÁSQUEZ, ROSA MARINA (2004), *Agrupaciones ciudadanas en América Latina. Estudio de Legislación Comparada*, Corte Nacional Electoral, Bolivia, 113 pp. http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_ana/cuaderno_ana2_agrupaciones.pdf

Sentencias y Jurisprudencia

Acción de Inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, *Diario Oficial de la Federación* de 28 de mayo de 2007, caso Yucatán, candidaturas independientes.

Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008 y 63/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, *Diario Oficial de la Federación* de 3 de octubre de 2008, caso COFIPE, principalmente candidaturas independientes.

Acción de Inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006. Promoventes: Partido Político Estatal “Alianza por Yucatán”, Partido de la Revolución Democrática y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Ministro Ponente: Juan N. Silva Meza. Sentido de la Sentencia (Punto Resolutivo Quinto): “**Se reconoce la validez** del artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, contenido en el Decreto 677; de los artículos 33, 40, 120, 146, 155, 296 y 322, y del Capítulo V (Artículos 28, 29, 30 y 31) denominado “*De las Candidaturas Independientes*”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de **Yucatán**”. Fecha de la Sentencia: 5 de octubre de 2006.

Acción de Inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2006, 59/2012 y 60/2012. Promoventes: Procuraduría General de la República, Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática. Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas. Sentido de la Sentencia (Punto Resolutivo Segundo): “**Se desestima** la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Electoral del Estado de **Zacatecas**” (relativos a las candidaturas independientes). Fecha de la Sentencia: 10 de diciembre de 2012.

Acción de Inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2006 y 69/2012. Promoventes: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo. Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán. Sentido de la Sentencia (Punto Resolutivo Cuarto): “**Se reconoce la validez** de los artículos 32, 87, fracción II, 116,

118 al 123, 124, fracciones vi y vii; 125 al 133, 135 al 138, 140, 143, fracción iv; 160, 254, fracción iii, 272, 276, 295, inciso e) y 319, de la Ley Electoral, así como del diverso 51, fracción ix, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambos ordenamientos del Estado de **Quintana Roo**” (relativos a las candidaturas independientes). Fecha de la Sentencia: 10 de diciembre de 2012.

Amparo en Revisión número 743/2005 (Quejoso: Jorge Castañeda Gutman; Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández), Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ocho de agosto de dos mil cinco y dieciséis de agosto de dos mil cinco.

CIDH (2008), Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos recaída al caso “Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, de fecha 6 de agosto de 2008, 69 pp. Liga de acceso: <https://www.cjf.gob.mx/Reformas/articulosInteres/Caso%20Jorge%20Casta%C3%B1eda.pdf>

SUP-JDC-037/2001 (Actor: Manuel Guillén Monzón; Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán; Autoridad Jurisdiccional: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

SUP-JDC-332/2004 (Actor: León Ignacio Ruiz Ponce; Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano; Autoridad Jurisdiccional: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Constituciones y Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con reformas de acuerdo con el Decreto publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

Código Electoral para el Estado de Sonora, con reformas de acuerdo con el Decreto publicado el 28 de junio de 2005 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, 381 artículos. Capítulo vi “De las candidaturas independientes”, artículos 192 a 195. Documento en línea: http://www.eleccionesenmexico.org.mx/pdf/codigo_electoral_sonora.pdf

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Nueva Ley conforme al Decreto publicado el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, México, 493 artículos. Libro Séptimo “De las candidaturas independientes”, artículos 357 a 439.

Ley General de Partidos Políticos, Nueva Ley conforme al Decreto publicado el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, México, 97 artículos.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, con reformas de acuerdo con el Decreto publicado el 24 de mayo de 2006 en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 341 artículos. Capítulo v “De las candidaturas independientes”, artículos 28, 29, 30 y 31.

Ley Electoral del Estado de Zacatecas, Nueva Ley conforme al Decreto 426 publicado el 6 de octubre de 2012 en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Zacatecas, 299 artículos. Capítulo Cuarto “De las candidaturas independientes”, artículos 17, 18 y 19.

Ley Electoral de Quintana Roo, con reformas de acuerdo con el Decreto publicado el 7 de diciembre de 2012 en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 321 artículos. Título Sexto “De las candidaturas independientes”, artículos 116 a 147.

Capítulo VII

Hacia una nueva época. Paridad de género en la reforma electoral 2014

Karolina Monika Gilas*

Introducción

LOS AÑOS DE 1990 SON UN PARTEAGUAS EN LA HISTORIA DE LA PARTICIPACIÓN de las mujeres en México. En esa década surgen agrupaciones políticas impulsadas por las mujeres, los temas del feminismo y minorías sexuales (como la despenalización del aborto, la atención a salud sexual y reproductiva) se incorporan a la agenda pública, se crean la Comisión Ordinaria de Equidad de Género en ambas cámaras del Congreso (en 1997), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres, 2001) y las agencias especializadas en delitos sexuales a nivel federal y en los estados. Los años noventa implican también la inclusión de la temática de género en las asignaturas de las universidades y creación de centros especializados en estudios de género en varios estados (Cano, 2007: 37; Tarrés, 2007: 137-142). Además, en 1993 se introdujo, por primera vez y como una mera sugerencia, la cuota de género para las listas de candidatos (Vidal, 2008).

Las cuotas llegaron para quedarse y, a pesar de discusiones incesantes, han pasado por una serie de reformas legales e interpretaciones jurisdiccionales que han fortalecido su efectividad. En el momento cumbre de la cuota en México, en la elección del 2012, el porcentaje de participación de las mujeres en el Congreso alcanzó el 37 por ciento.

La reforma constitucional de 2014 cierra la era de la cuota de género, abriendo una nueva época: *la de paridad*. A partir de la nueva redacción del artículo 41 constitucional, los partidos (y los candidatos independientes en caso de las fórmulas de candidatos a senador y planillas de candidatos municipales) deben postular la mitad de candidatas mujeres y la mitad de candidatos varones (CPEUM, 2014). El principio de paridad de género, tal y como fue incluido en la Constitución y desarrollado en las leyes electorales, implica cambios importantes para la vida interna de los partidos, integración de listas de candidatos y actuación de las autoridades electorales. Este trabajo pretende analizar el impacto de las modificaciones introducidas por la reforma en el régimen electoral mexicano, a la luz de la literatura sobre la cuota y las experiencias históricas.

* Doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Profesora Investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Las cuotas de género como acción afirmativa

Uno de los pilares de las democracias liberales es el reconocimiento de igualdad de todos los integrantes de la sociedad. Ese reconocimiento llega hoy a la exigencia de construcción de mecanismos que permiten una igualdad real, y no solamente formal que, a su vez, se basa en la aceptación de la gran influencia que los factores biológicos, sociales, económicos y familiares tienen sobre las oportunidades de las que gozará un individuo. Ello, junto con la adopción de los conceptos de justicia y solidaridad social que exigen al Estado tomar medidas necesarias para que estos factores, ajenos a la voluntad o desempeño de las personas, no determinen su desarrollo, llevaron a la creación de acciones afirmativas. Como sostiene Rosenfeld:

Eliminar las diferencias en las posibilidades, causadas socialmente, puede requerir que se establezcan igualdades globales de oportunidad en relación con los medios, con respecto a aquellos instrumentos cuya adquisición depende de factores sociales relativos [...]. Por lo tanto, la eliminación de todas las diferencias sociales relativas en perspectiva puede bien requerir programas de refuerzo para los desfavorecidos o algún otro trato marginalmente desigual de los privilegiados y no privilegiados, que lleve eventualmente a la igualdad global [...] la igualdad justa de oportunidad requiere la erradicación de desventajas sociales (Rosenfeld, 2007: 36-37).

Las acciones afirmativas son los instrumentos que se implementan para superar las consecuencias de la discriminación que un grupo determinado sufrió en el pasado y puede sufrir en el presente, debido a su raza, género, discapacidad, religión, preferencias sexuales, etc. La discriminación basada en ese tipo de características frecuentemente tiene raíces en los prejuicios y estereotipos negativos sobre las personas pertenecientes a algún grupo, lo que puede generar baja representación de esas personas en distintos ámbitos de la vida política, económica y social. La situación puede tomar forma de un círculo vicioso, porque la exclusión de esos grupos llega a ser tomada como justificación de la discriminación misma, y así perpetuar y profundizar la desventaja (por ejemplo, el eterno argumento que pretende justificar la baja participación de las mujeres en la vida política por su supuesta falta de interés). Al implementar acciones afirmativas, se pretende promover la participación de las personas pertenecientes a los grupos discriminados en la educación, política, mercado laboral, etc., así como fomentar la diversidad de la sociedad. Las acciones afirmativas pueden tomar forma a través de programas de apoyo directo, educación o de cuotas.

Aunque las medidas afirmativas no fueron ideadas como mecanismo para favorecer la participación de las mujeres en la vida política, social y económica, ya a partir de los años de 1970 se empezaron a implementar las acciones afirmativas basadas en el género para contra-

rrestar los efectos que la discriminación y exclusión de las mujeres tiene sobre sus posibilidades de desarrollo profesional y personal (aunque en Suecia las acciones afirmativas aparecieron con la discusión sobre el estado de bienestar a finales del siglo XIX) (Medina, 2011: 9).

Las cuotas son una de las medidas más conocidas y más ampliamente utilizadas para paliar los efectos de discriminación hacia un grupo social. Las cuotas implican reservar un determinado número de candidaturas, escaños o puestos para un grupo social en particular. Con ello, ese determinado número de candidaturas o puestos es excluido de la competencia general, quedando en disputa únicamente entre los miembros del grupo que se busca favorecer. Para Nohlen el sistema de cuota establece “una regla según la cual los puestos que han de ser ocupados, los mandatos en los órganos de representación o las posiciones en otros gremios, se distribuyen según un criterio fijo entre determinados grupos (minorías étnicas o religiosas, mujeres), con lo cual se pretende asegurar su representación en la medida que se considera adecuada” (Nohlen 2006, 323). En el ámbito de la participación política, “Las cuotas de género buscan elevar el porcentaje de mujeres en el Parlamento o alcanzar el equilibrio de género y establecen una participación mínima de candidatas en las elecciones, por lo menos en las listas de los partidos. Adicionalmente pueden también contener disposiciones que toquen el posicionamiento de candidatas en las listas” (Krennerich, 2009: 189, citado por Medina, 2011: 12).

Las cuotas han demostrado ser una medida efectiva para fortalecer la participación política y representación de las mujeres. Sin embargo, su implementación ha sido intensamente discutida desde la perspectiva de los derechos humanos, especialmente respecto de los efectos que puede tener sobre los derechos de los hombres. Las cuotas reciben también amplias críticas desde la perspectiva de la representación y meritocracia que debe regir en la política, por falta de capacidad de las mujeres a las que promueve, falta de interés femenino en la política, afectación al principio de auto-organización de los partidos políticos y la libertad del voto. Con frecuencia se las considera como un símbolo de la emancipación forzada (Dahlerup y Freidenvall, 2008: 18-19).

La mayoría de los estudiosos en el tema considera a las cuotas como medidas de discriminación positiva que solamente limita a los candidatos masculinos, pero no afecta sus derechos. De acuerdo con Fernando Rey, no se puede demostrar el impacto adverso desproporcionado de las cuotas sobre los derechos de los hombres, ya que solo pretenden romper con los criterios tradicionales sexistas en la selección de candidatos, por lo que “la cuota electoral de género podría considerarse un remedio o medida o garantía para evitar o corregir una discriminación indirecta, la ciudadanía debilitada de las mujeres. En ese caso, se trataría de una medida de igualdad de trato (o prohibición de discriminación) más que de igualdad de oportunidades, aunque políticamente (no tanto jurídicamente) pueda tener ese sentido” (Rey, 2013).

Un debate similar se desarrolló en México, en el mundo académico y ante los tribunales, especialmente respecto de la posible vulneración del principio de la igualdad entre los hombres y las mujeres. Dentro de ese debate, tanto la Suprema Corte, como el Tribunal Electoral se pronunciaron a favor de la constitucionalidad de las cuotas. Así, las reconoció como una medida necesaria frente al desequilibrio en la conformación de los órganos de poder legislativo en México; y sostuvieron que las acciones que adopta el Estado para revertir esa situación, más que vulnerar los principios de igualdad y de no discriminación, refuerzan tanto esos principios como la democracia (Baldez, 2008: 167; Sánchez Cordero, 2012: 112; SUP-JDC-12624/2011; SUP-JDC-611/2012).

Indudablemente, ante el fenómeno de la “ciudadanía debilitada” de las mujeres, se justifica la necesidad de las acciones afirmativas, ya que:

Se requiere un tratamiento diferenciado para compensar las discriminaciones existentes que generan estas desigualdades y así lograr una igualdad de hecho y una profundización de la democracia [...]. La cuota por sexo se justifica como una medida temporaria y correctiva para hacer efectivo el derecho político de las mujeres a ser elegidas, un derecho que se ha visto coartado en los hechos por la incidencia de relaciones históricas de subordinación y discriminación en las posibilidades reales que tengan de competir en condiciones de igualdad con los hombres. Aunque este argumento reconoce a las mujeres como un grupo social particular, apela más al derecho de ser representantes de individuos que comparten la condición de pertenecer a un grupo social e históricamente subordinada, que a una representación de grupo, basada en una concepción de una coincidencia de intereses o necesidades entre las integrantes del mismo” (Moreira y Johnson, 2003: 17-18).

Cerva y Ansolabehere sostienen que “no sería suficiente otorgar los mismos derechos a las mujeres, sino más bien trabajar en la modificación de las instituciones jurídicas y del mismo derecho, en los principios y las doctrinas jurídicas y en la toma de conciencia del ejercicio de un tipo de dominación de género por parte de los operadores del derecho. En otras palabras, desde esta mirada, se requieren cambios institucionales sostenidos por transformaciones culturales” (Cerva y Ansolabehere, 2009: 18). Para otros autores, lo que logran las cuotas es crear la igualdad de oportunidades de presentarse al escrutinio de los votantes (Dahlerup y Freidenvall, 2005: 29-30).

Es importante subrayar también que detrás de la introducción de las cuotas no está la concepción de representación como “un espejo” (Pitkin, 1972), sino más bien la idea de “representación funcional”, según la cual la representación efectiva la asegura no la semejanza, sino la comunidad de intereses, además de un deseo de incorporar a los grupos vulnerables, tradicionalmente discriminados y excluidos de los espacios del poder,

para generar cuerpos legislativos más diversos, que puedan aprovecharse de los distintos puntos de vista, experiencias y aportes de los miembros de los diversos grupos sociales (Aguilar Rivera, 2011: 44-46).

En cuanto a la afectación del derecho de los partidos a la auto-organización, Aparicio y Langston sostienen lo siguiente: “son los partidos políticos, y no los votantes, quienes controlan de manera más inmediata el acceso a las candidaturas. En este sentido, las cuotas de género no son muy distintas a otras restricciones comúnmente aceptadas en el diseño constitucional de las democracias” (Aparicio y Langston, 2009: 7).

En realidad, detrás del debate sobre las cuotas está la discusión entre los principios de igualdad y libertad en sus diferentes acepciones, así como el debate acerca de los dos conceptos de la representación. Los críticos de las cuotas sostienen que en las sociedades democráticas es suficiente con asegurar el piso mínimo para la participación de todas las personas, o la igualdad formal, mientras que los partidarios de las cuotas sostienen que deberíamos buscar la igualdad de oportunidades real o sustancial. Así, el debate de las cuotas tiene detrás un debate de corte ideológico, aunque pocas veces se lo reconoce como tal (Gilas, 2014).

Del mismo modo, a favor de las cuotas habla fuertemente el argumento de la efectividad: la cuota de género resultó ser una medida bastante efectiva para fomentar la representación de las mujeres. A Dinamarca, uno de los países modelo para la equidad de género, le tomó 20 años y ocho procesos electorales incrementar el número de las mujeres en el parlamento hasta 38 por ciento en 2001. En cambio, en 2002, la implementación de la cuota de género en Costa Rica elevó la representación femenina de 19 al 35 por ciento en una sola elección legislativa (Dahlerup y Freidenvall, 2005: 28). De acuerdo con Norris, en la mayoría de los países donde la representación legislativa de las mujeres superó el 30%, se aplica algún tipo de cuota (Norris, 2006). Además del efecto cuantitativo, podemos notar también un efecto cualitativo de las cuotas. La cuota permite que se visibilicen los obstáculos que enfrentan al involucrarse en la vida política y partidista, y obliga a los partidos a tomar medidas necesarias y realizar cambios en su funcionamiento para atraer y promover a más mujeres (Moreira y Johnson, 2003: 21).

Las cuotas son una de las herramientas más efectivas que permiten dar un salto importante en la representación política de las mujeres. Sin embargo, la efectividad de las cuotas depende de un número importante de factores, entre ellos el sistema electoral, la obligatoriedad de las cuotas, regulaciones respecto del orden de candidatos en las listas, la existencia de excepciones y las sanciones por incumplimiento.

En cuanto al sistema electoral, diferentes investigaciones han demostrado que la cuota de género es más efectiva y más fácil de implementar en los sistemas de representación

proporcional (Dahlerup y Freidenvall, 2005); incluso, Norris señala que la cuota es más efectiva en los sistemas proporcionales que en los de mayoría: en los países que tienen RP hay dos veces más mujeres en los parlamentos que en los países con sistemas mayoritarios (Norris, 2006). Esto se debe a que hay más lugares en las listas, lo que hace más fácil incluir cierto número de mujeres, por un lado, y a que en esos sistemas los partidos políticos toman la estrategia de equilibrar las listas para obtener más votos, por el otro (Dahlerup y Freidenvall, 2008: 16). En los sistemas de mayoría, la introducción de las cuotas es más complicada, aunque no imposible. Un ejemplo exitoso de la cuota en un sistema de mayoría es el modelo utilizado por el Partido Laborista británico, en el cual el partido elige candidatos de dos listas separadas de hombres y mujeres, y postula a las mujeres en 50% de los distritos en los que tiene altas probabilidades de ganar, y el otro 50% donde las posibilidades de ganar son pocas (Dahlerup y Freidenvall, 2008: 17).

Los factores como la obligatoriedad de las cuotas y, vinculada con ella, la existencia de sanciones por incumplimiento, también afectan la implementación efectiva. La medida puede ser introducida desde la constitución y/o legislación, o puede ser un asunto interno de los partidos políticos. Puede resultar contra intuitivo, pero la cuota legislativa no necesariamente es la más efectiva, especialmente si no cuenta con un amplio apoyo social y de los partidos políticos. El compromiso genuino por parte de los actores políticos indudablemente fomenta las posibilidades de éxito de las cuotas.

Finalmente, quedan las reglas que regulan el orden de los candidatos en las listas, especialmente en los países con elección por listas de representación proporcional. La medida más efectiva es la llamada “cremallera”, donde los candidatos y candidatas se colocan en las listas de manera intercalada (Dahlerup y Freidenvall, 2006). En consonancia, Medina, en su estudio sobre la efectividad de las cuotas de género en Latinoamérica, demuestra la importancia de controlar los lugares que correspondan a las candidatas mujeres; este autor también señala que la variable de listas, al igual que el control judicial efectivo de implementación de la cuota y de protección de los derechos políticos, es clave para tal efectividad. El mismo estudio demuestra, además, que “la existencia de una excepción a la regla general de cuota de género permite que los partidos políticos no tengan que cumplir con el umbral en el total de las candidaturas, únicamente están obligados a cumplir el umbral en los doscientos escaños de representación proporcional” (Medina, 2011: 51).

Las cuotas de género, como muchos otros mecanismos que pretenden modificar las realidades políticas y culturales, pueden ser una herramienta efectiva para promover la participación de la mujer, pero pueden quedar desvirtuadas, como agudamente notó Mercedes Barquet:

La cuota de representación descriptiva, en su versión meramente numérica, no parece llevar muy lejos si no se gestiona —a manera de intermediación— un vínculo entre quienes aspiran a los cargos legislativos y el movimiento de mujeres, si no se convence a las que quieren ser representantes de que pueden serlo y hacerlo bien, y si no se superan las dificultades que los partidos políticos y sus integrantes ponen en el camino de las mujeres que militan en sus filas para impedirlo. En el largo proceso del acceso al poder, a los cargos y al liderazgo, las mujeres primero tienen que querer llegar; segundo, deben sortear los obstáculos, tanto objetivos como subjetivos, por ejemplo, la falta de condiciones y recursos materiales, las estructuras de partido hostiles, la deconstrucción de identidades subordinadas, los liderazgos acotados; tercero, tienen que conocer la ley, sus derechos y las instituciones encargadas de hacerlos valer; y por último, estar conscientes de la oportunidad y enorme responsabilidad de asumir el cargo y ejercer el poder (Barquet, 2012: 78).

La experiencia mundial de la implementación de las cuotas de género, en general, es positiva. Las cuotas, tanto en México como en otros países, han significado un gran avance en la participación y representación política de las mujeres y han acelerado su inclusión en la vida política. Sin embargo, es necesario tener claro que:

El sistema de cuotas no elimina todas las barreras que enfrentan las mujeres en política, como doble carga de trabajo, inequidad de género en financiamiento de campañas o los obstáculos que enfrentan desempeñando cargos electivos, e incluso pueden implicar estigmatización de las mujeres. Pero las cuotas, debidamente implementadas, bloquean o vencen algunas de las barreras más importantes para una representación equitativa de las mujeres, como los patrones de sucesión masculina, falta de influencia en los partidos políticos, especialmente en los procesos de selección de candidatos, así como invalidan el argumento tan común de que los partidos no encuentran mujeres para llenar las listas de candidatos. Las cuotas obligan a los partidos a escudriñar y cambiar su perfil dominado por hombres y tomar en serio la necesidad de reclutar a mujeres que comparten su visión de la política. Los saltos históricos en representación de las mujeres pueden lograrse mediante muchos otros medios aparte de las cuotas (por ejemplo, a través de formación de partidos de mujeres, como en Islandia, o a través de una fuerte presión de los movimientos feministas a los partidos políticos como en Escandinavia en los años 70), y al revés, las cuotas no siempre logran el efecto de incrementar la representación de las mujeres. Ciertamente, como ya se ha mencionado, pueden tener efectos no deseados. Sin embargo, propiamente implementadas y respalda-

das por un activo movimiento feminista, las cuotas de género representan una de las herramientas más eficientes para incrementar la representación de las mujeres en instituciones políticas (Dahlerup y Freidenvall, 2005: 42).

México: la evolución de las cuotas

El desarrollo de las cuotas de género en México confirma la relación descrita por la literatura entre tipo de cuota, sistema electoral, control judicial y sanciones por incumplimiento. Como se verá adelante, el paso desde la cuota optativa de bajo porcentaje a una obligatoria de 40-60 y una firme actuación de las autoridades electorales a favor de la medida permitieron elevar el porcentaje de representación de las mujeres en el Congreso del 15% inicial hasta el 37% en la última integración (2012-2015).

En la primera etapa de las medidas afirmativas en México, mientras la cuota era solamente indicativa para los partidos políticos (1993-2002), la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados oscilaba alrededor del 15%, muy por debajo del recomendado umbral de treinta por ciento. La regulación de la cuota introducida en el art. 175 del COFIPE en 1993 señalaba únicamente que los partidos políticos deben promover “una mayor participación de las mujeres en la vida política del país”, pero acorde a las prácticas establecidas por sus estatutos (Vidal, 2008: 64).

La participación de las mujeres en el legislativo no aumentó en mayor medida, a pesar de que en 1996 en el COFIPE se incluyó una regla de no otorgar más de 70% de candidaturas para un solo género. A partir de esa modificación se logró un modesto incremento en un 4.8%, llegando al 18% de la presencia femenina, porque, ante la ausencia de regulaciones específicas, “los partidos ingresaban candidaturas ‘simbólicas’, como las candidaturas suplentes, o ubicaban a las candidatas en los últimos lugares de las listas de representación proporcional” (Cazarín, 2011: 33).

La segunda época fue la de la cuota obligatoria (2002-2007). En 2002, la reforma al Código Electoral mantiene la cuota en el nivel 70-30, pero establece su aplicación a nivel de candidaturas propietarias, y no para el total de candidaturas (propietarios y suplentes en conjunto). Además, la regla que obligaba a conformar las listas de candidatos por principio de representación proporcional en segmentos de 3, y a incluir en los primeros tres segmentos de cada lista un candidato de género distinto, con lo que se aseguraba presencia de por lo menos 3 mujeres dentro de los primeros 9 lugares de la lista. Finalmente, se incluyó en el mismo artículo 175 una sanción por el incumplimiento de la cuota de género, incluyendo una posible negativa de registro (Vidal, 2008: 68-69). Con esas medidas, más desarrolladas y con posibles sanciones por su incumplimiento, la representación femenina alcanzó el 23% de las cámaras.

En el tercer momento de la cuota (2007-2011), con establecimiento de cuota obligatoria con el umbral de 40%, se logró la representación de las mujeres de 28% (Medina, 2011: 33-34), que un aumento en 5% respecto de la etapa anterior. Durante los años posteriores a la reforma 2007-2008 se ha dado un importante desarrollo jurisprudencial en torno a la constitucionalidad de las cuotas y a las reglas específicas relativas a su implementación.

Uno de los criterios más relevantes fue sostenido por el TEPJF en la sentencia SUP-JDC-2580/2007, en la cual se determinó que es legal y constitucional modificar el orden de candidatos en una lista para cumplir con el principio de equidad de género. De acuerdo con ese criterio, en la designación de candidatos se deben privilegiar los resultados de los procesos democráticos internos, pero respetando el principio de equidad de género (Bustillo, 2014: 342). En otro caso, el SUP-JDC-461/2009, se determinó que el principio de alternancia en el orden de los candidatos en las listas de representación proporcional es clave para el éxito de la cuota de género. El TEPJF estableció que, conforme a lo señalado por el COFIPE, las listas de candidatos por el principio de representación proporcional deben integrarse en segmentos de cinco candidatos, que en cada segmento no puede haber más de tres candidatos del mismo género, y que los candidatos deben quedar acomodados de acuerdo al principio de alternancia, es decir, que el mismo género no debe encontrarse en dos lugares consecutivos.

La cuarta etapa de las cuotas la marcó el control judicial de la Sala Superior del TEPJF, con lo cual se logró el 37% de representación femenina en la Cámara de Diputados y, por primera vez, se superó el umbral mínimo necesario para que la presencia de un grupo en un cuerpo colegiado alcanzara los niveles necesarios para conseguir influencia en la toma de decisiones que los estudios ubican en el 30% (Rey, 2013). Con la sentencia SUP-JDC-12624/2011 la Sala Superior eliminó la excepción a la cuota en las candidaturas por la vía uninominal, obligando a los partidos a cumplir con la cuota independientemente del tipo de procedimiento de selección de candidatos (el artículo 219 párrafo 2 del COFIPE señalaba que los partidos podían incumplirla cuando sus candidatos fuesen electos mediante un procedimiento democrático, aunque la ley no precisó qué características debía cumplir) y estableció que, dentro del 40% de las candidaturas correspondientes al género minoritario, la fórmula completa (propietario y suplente) debía ser del mismo género. Esta última decisión fue de gran relevancia, porque permitió acabar con el fenómeno de las “Juanitas”: mujeres postuladas por los partidos políticos que, al momento de ser electas, renunciaban a favor de los candidatos suplentes, quienes eran hombres (Gilas 2014). Esa práctica fue común en las elecciones legislativas de 2009, cuando nueve diputadas de varios partidos solicitaron su licencia inmediatamente después de asumir el cargo (Cazarín, 2011: 35-38).

Ese problema también encontró solución en una sentencia de la Sala Superior. En la SUP-JDC-12624/2011 el TEPJF determinó que en el 40% de lugares reservado para el género menos representado (en caso de México, mujeres), la fórmula completa debe ser del mismo género, pero permitiendo fórmulas mixtas dentro del 60% restante. Por otro lado, la sentencia invalidó la excepción que mencionaba Medina en su estudio como un factor negativo para efectividad de la cuota, obligando a los partidos políticos a respetar la cuota de género en las listas de RP y entre la totalidad de las candidaturas por vía uninominal, sin importar el método de selección de candidatos (Medina 2011). Gracias a la implementación de ese criterio la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados alcanzó 37% después de la elección de 2012 (Rey, 2013).

La nueva era de la paridad

La reforma político electoral mexicana de 2013-2014 introdujo una quinta etapa de la acción afirmativa: la de *paridad de género*. La nueva redacción del artículo 41 constitucional impone a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, integrar las listas de candidatos a legisladores federales y locales con el 50% de hombres y 50% de mujeres (artículo 41, fracción I, de la CPEUM). El nuevo principio constitucional y la configuración legal que ha recibido abren una nueva época en la aplicación de la acción afirmativa a favor de las mujeres y plantean escenarios interesantes para los partidos políticos y las autoridades electorales.

La nueva Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece que los partidos deben asegurar la participación efectiva de ambos géneros tanto en la integración de sus órganos como en la postulación de candidatos. Para ello, cada partido deberá determinar los criterios aplicables para garantizar la paridad en las candidaturas, en los que deberá tomar en cuenta la expectativa de ganar la elección (art. 33.3, 4 y 5 de la LGPP). Al realizar las adecuaciones a sus estatutos, los partidos buscaron diferentes mecanismos para preservar las reglas que han tenido respecto de los procesos internos de elección de dirigencias y de selección de candidatos, incorporando elementos necesarios para garantizar la paridad. Entre las soluciones están los procedimientos que separan la votación o insaculación de candidatos femeninos y masculinos (MORENA, INE, 2014a), o la inclusión de la representación paritaria en las asambleas electorales territoriales (PRI, INE, 2014b).

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, a su vez, que las listas de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán ser integradas por el 50% de candidatas mujeres y el 50% de candidatos hombres (artículo 232.3 de la LGIPE), y obliga a que las fórmulas de candidatos por mayo-

ría relativa y por representación popular deben ser integradas por personas del mismo género (artículo 14.4 de la LGIPE). En caso de candidatos a senadores, cada partido o planilla de candidatos independientes debe registrar una lista de dos fórmulas, cada una de género distinto (artículo 14.3 de la LGIPE). Esas regulaciones son aplicables tanto a los candidatos postulados por los partidos políticos, como a las fórmulas de candidatos independientes (artículo 364.1 de la LGIPE).

A partir de la reforma, la ley incluye una regulación adicional que deberá tener un impacto importante en la integración de las listas y en el registro de candidatos. La Ley de Partidos establece: “en ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior”; es decir, prohíbe la postulación de candidatas mujeres exclusivamente en los distritos perdedores (artículo 3.5 de la LGPP).

Adicionalmente, la LGPP aumenta la cantidad de recursos que los partidos políticos deben destinar a las actividades de promoción y desarrollo del liderazgo femenino, elevándola al equivalente a 3% del financiamiento público ordinario (artículo 51.1, inciso a), apartado v de la LGPP).

Como se puede advertir, la reforma crea un nuevo escenario. Con la elevación del principio de paridad de género a nivel constitucional se pretende dotar de mayor fuerza la obligación de los partidos respecto de la inclusión de las mujeres en las listas de candidatos. Aunque hay pocos países que establecen las acciones afirmativas desde la constitución, este paso tiene una lógica muy clara dentro de las particularidades del sistema político y jurídico de México. Muchos de los países que implementan las cuotas de género son democracias consolidadas con constituciones de tipo rígido, por lo que, por definición, su lógica institucional no permite incluir medidas temporales dentro de la ley suprema. En el caso de la Constitución mexicana, que sigue la lógica opuesta y regula de manera detallada diversos aspectos del orden político, económico y social, la inclusión del principio de paridad dentro del texto constitucional parece ser un paso natural, aunque simbólico. Lo que realmente importa –e impacta el funcionamiento del régimen electoral– es el abandono de la cuota de género y el establecimiento de la obligación de postular siempre un conjunto con la mitad de candidatos hombres y mitad de candidatas mujeres.

El escenario queda de la siguiente manera: es obligatorio postular el 50% de candidatos varones y el 50% de candidatas mujeres, tanto por la vía mayoritaria como plurinominal, y las fórmulas de candidatos (propietarios y suplentes) deben ser del mismo género. En esas dos últimas reglas se aprecia una clara influencia de la famosa sentencia

“anti-Juanitas” (SUP-JDC-12624/2011), que eliminó la excepción que permitía evadir la cuota al llevar a cabo procesos democráticos de selección de candidatos, y obligaba a postular fórmulas del mismo género dentro del 40% de candidaturas del género minoritario. Es importante señalar que, dentro de las revisiones a las reformas que realizó la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad 39/2014, también estableció que cualquier excepción a la regla de paridad de género es inconstitucional.

Es posible que la aplicación de las nuevas reglas sea complicada, sobre todo si aún existen inercias y resistencia ante el tema en las entidades federativas. A partir de la ya mencionada sentencia SUP-JDC-12624/2011 y ahora con la nueva legislación, México es un país en el cual la aplicación de la cuota paritaria de las mujeres aplica para las candidaturas por la vía de mayoría relativa. Es importante subrayar que no suele utilizarse ningún tipo de cuotas para los candidatos en los sistemas mayoritarios. Bajo los sistemas mayoritarios, donde usualmente cada partido postula a un solo candidato, no es posible postular al mismo tiempo a un hombre y a una mujer, por lo que suele limitarse la cuota al proceso de selección de candidatos (Dahlerup y Freidenvall, 2008: 16-17). La aplicación de la cuota a la totalidad de las candidaturas de mayoría relativa hace de México un caso excepcional, pero difícil de empatar con el respeto por el principio de auto-organización de los partidos políticos. En la literatura ya fue demostrado que los procesos democráticos de selección de candidatos no propician el cumplimiento de la cuota de género y que, en ese sentido, los procesos controlados desde el centro privilegiaban en mayor medida la participación de las mujeres (Vidal, 2013). Con ello, los partidos mexicanos están ante un problema complejo al tener dos obligaciones que resultan contradictorias: llevar a cabo procesos democráticos de selección de candidatos y controlar sus resultados, por un lado, y postular el 50% de candidatas mujeres, por otro.

Es importante señalar que las obligaciones respecto de paridad trascienden con esa reforma más allá del tema de postulación de candidatos, ya que también la integración de los órganos internos de partidos deberá respetarse ese principio. Esa obligación implicará que los partidos tendrán que modificar sus procedimientos internos de elección de dirigencias para, otra vez, lograr unir en un solo mecanismo respeto a los procedimientos democráticos y generar resultados controlados que aseguren la presencia de las mujeres. Paradójicamente, la manera más segura, pero tal vez menos democrática, sería separar la competencia por géneros y dividir cierto número de cargos para mujeres y para hombres, y realizar elecciones por caminos paralelos.

Al mismo tiempo, es necesario señalar que la reforma deja dos áreas importantes sin atender: la integración de los municipios, y la integración de las autoridades electorales. En ambos ámbitos hay avances importantes, gracias a la actuación de las organizaciones feministas y al compromiso demostrado por las autoridades en la materia.

Un elemento de la paridad de género que debe traer buenos resultados respecto de la presencia de las mujeres en los órganos legislativos es la regla que impide a los partidos seguir con la vieja práctica de postulación de las mujeres en los distritos perdedores. Esa práctica generaba un círculo vicioso, en el cual los partidos postulaban a las mujeres en los distritos en los que no tenían posibilidad de ganar, para después emitir un argumento en contra de la cuota: “es que nadie quiere votar por las mujeres”. A partir de la regla que prohíbe que “a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior” (art. 3.5 de la LGPP), los partidos deberán distribuir candidaturas femeninas y masculinas en sus distritos perdedores. La ley no especifica cómo aplicar esa regla, pero, probablemente, las autoridades electorales, en la etapa de registro de candidatos, deberán determinar cuáles son los distritos perdedores de cada partido, y después verificar si dentro de éstos fueron postulados candidatos de ambos géneros. Tampoco queda claro si el alcance del principio de paridad de género abarca la división 50-50 por ciento de los distritos perdedores, ganadores y competitivos; este aspecto quedará a la interpretación de la autoridad administrativa, al menos hasta que el Tribunal Electoral se pronuncie al respecto. Es importante señalar que las cuotas calculadas sobre la expectativa de la victoria (cuando existe la obligación de postular candidatas mujeres en los distritos o lugares con posibilidades de ganar) son más efectivas que la cuota calculada sobre la totalidad de candidaturas.

En este momento hay un debate importante sobre el alcance de la interpretación del principio constitucional de paridad de género: si debe aplicarse respecto del número total de candidaturas o de la integración total del órgano legislativo. Como los principios constitucionales son de aplicación directa, al resolver sobre la asignación de escaños de representación proporcional para el Congreso de Coahuila, la Sala Regional Monterrey del TEPJF modificó la distribución para producir un congreso integrado de manera paritaria (SM-JRC-14/2014). La Sala sostuvo, en ese caso, que “la acción afirmativa consistente en la conformación paritaria y alternada de las listas de postulación a diputados por el principio de representación proporcional, tiene como finalidad, constituir un mecanismo efectivo para garantizar el ejercicio de las mujeres a su derecho humano de acceso a los cargos de elección popular”.

La discusión es de gran relevancia, porque modifica la composición y aplicación de las cuotas de género en el sistema electoral mexicano, convirtiendo la cuota en una relativa a los puntos de llegada (integración del legislativo) y no de puntos de partida (integración de las listas de candidatos). Ese cambio en la interpretación es de gran importancia y tiene un enorme impacto sobre nuestro régimen electoral; incluso, es altamente probable que presente importantes problemas en su aplicación.

Asumir que el principio de paridad de género debe reflejarse en la integración de los cuerpos legislativos, pero sin modificar las demás reglas electorales, implica la necesidad de manipular los procedimientos de asignación de los escaños de representación proporcional para generar la presencia de mujeres en los congresos. En el caso Coahuila, en el que la Sala Monterrey estableció esa interpretación, las modificaciones fueron menores, debido a los resultados obtenidos en la vía mayoritaria. Como en ese caso una sola coalición había ganado todos los distritos uninominales, habiendo cumplido con la paridad de género en postulación de candidatos, los resultados de mayoría relativa arrojaron un congreso paritario: de los 16 distritos, 8 fueron ganados por hombres y 8 por mujeres. Para ajustar la asignación y producir el resultado paritario en la integración total del Congreso, la Sala recorrió el orden de candidatos en las listas de RP registradas por 3 partidos, otorgando los escaños a las mujeres que estaban en segundos lugares de sus listas. Con ello, se logró una distribución de 13 mujeres y 12 hombres en el Congreso de Coahuila, y “dar efectividad al derecho de las mujeres a acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad” (SM-JRC-14/2014).

En cuanto a los problemas en la aplicación de esa interpretación, pueden darse otros escenarios, en los que diferentes partidos alcanzarían victorias en la ruta mayoritaria, sería necesaria una intervención de las autoridades y una recomposición más amplia de la asignación de escaños de RP. Incluso son posibles resultados electorales bajo los cuales la recomposición de la asignación no sería suficiente para generar un resultado paritario.

Por otro lado, hasta la fecha ha existido un consenso respecto del tipo de la acción afirmativa implementada en México, que es una cuota aplicable a los puntos de partida, es decir, a las listas de candidatos. El resultado final, la composición del órgano legislativo, depende de un número importante de factores que no pueden ser controlados por los partidos ni por las autoridades, asumiendo que difícilmente la participación de las mujeres llegue al umbral señalado por la cuota. Sin embargo, como pudimos ver arriba, con el diseño reforzado de la cuota y con la actuación firme de las autoridades se ha logrado un resultado muy cercano a la finalidad normativa. El criterio de la Sala Monterrey modifica el concepto de las cuotas de género en México y pretende controlar el resultado final, lo que es difícil desde la perspectiva tanto teórica como práctica.

La sentencia de la Sala Monterrey fue impugnada mediante el recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF. Si el criterio sostenido por la Sala Regional Monterrey quedara confirmado por la Sala Superior del TEPJF³⁶, podremos hablar de una nueva etapa en la aplicación de la acción afirmativa; una sexta época que llegaría incluso antes de que asimilemos las consecuencias de la quinta.

36. Al momento de redactar este capítulo, la sentencia (SUP-REC-936/2014 y sus acumulados) no había sido resuelta.

Conclusiones

La reforma pretende fomentar la participación política de las mujeres a través del reforzamiento de la cuota de género, elevando el principio de paridad a nivel constitucional y ampliando el número de lugares reservados para mujeres en las listas de candidatos. La regla que obliga a los partidos a diversificar los candidatos que postulen en sus distritos perdedores; este es un elemento novedoso en la aplicación de la cuota en México y podría implicar resultados positivos. No obstante, hay que señalar que la simetría o paridad de género no se encuentra aún regulada con relación a la postulación de candidaturas en elecciones municipales y a la integración de los órganos electorales.

En general, y a pesar de importantes avances en la promoción de la participación política de las mujeres, la reforma es ambigua y genera escenarios complicados. Las nuevas medidas, como el establecimiento de la paridad en las listas de candidatos, incluyendo las postulaciones vía uninominal, obligación de presentar fórmulas integradas por candidatos de un solo género y la prohibición de cualquier excepción al cumplimiento de la paridad dibujan un escenario complejo para la actuación de los partidos y las autoridades. La ambigüedad de las normas respecto de los procesos democráticos internos no permite vislumbrar un camino claro para resolver esa contradicción. Como se señaló en este trabajo, es difícil, por no decir imposible, respetar al mismo tiempo los principios de paridad de género y de selección democrática de candidatos: alguno de los tipos de principios podría ceder o flexibilizarse. La práctica del proceso electoral 2014-2015 y los criterios que en su transcurso adopten las autoridades electorales demostrarán cuál de los dos deberá prevalecer.

Como la cuota reforzada por decisiones jurisdiccionales se aplicó en una sola ocasión a nivel federal, pudimos ver un avance importante que implicó elevar al 37% la representación de las mujeres en las Cámaras del Congreso de la Unión, pero su corto tiempo de vida no permite evaluaciones más profundas ni de largo alcance. Si la nueva configuración del principio de paridad corre con mejor suerte y perdura, en un momento futuro podremos evaluar su aplicación, para verificar si realmente llevará a una redistribución del poder y a la transformación de las instituciones y la vida social, que permita una plena inclusión de las mujeres en todas las esferas de la vida.

Fuentes consultadas

- AGUILAR RIVERA, JOSÉ ANTONIO. 2011. *Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?* TEPJF. México.
- APARICIO CASTILLO, FRANCISCO JAVIER. 2011. *Cuotas de género en México: candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. TEPJF. México.

- APARICIO CASTILLO, FRANCISCO JAVIER Y JOY LANGSTON. 2009. *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección* 2009. Informe final. CIDE. México.
- ARAGÓN CASTRO, LAURA LIZETTE. 2011. *Alcances y límites de las acciones afirmativas a favor de las mujeres en los órganos electorales*. TEPJF. México.
- BALDEZ, LISA. 2008. “Cuotas versus Primarias: la nominación de candidatas mujeres en México”. En Marcela Ríos Tobar (eds.): *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Catalonia. Santiago de Chile.
- BALLESTERO, MA. VICTORIA. 1996. “Acciones positivas. Punto y aparte”. Doxa, España, núm. 19, 1996. Disponible en: http://193.145.233.67/dspace/bitstream/10045/10465/1/doxa19_05.pdf (Consultado el 5 de junio de 2013).
- BARQUET MONTANÉ, MERCEDES. 2012. *De la inutilidad de la cuota de género: La diputada que no quería ser...* TEPJF. México.
- BARRERA BASSOLS, DALIA (comp.). 2000. *Mujeres, ciudadanía y poder*. El Colegio de México: CES, PIEM. México.
- BARRERA BASSOLS, DALIA Y ALEJANDRA MASSOLO (coords.). 1998. *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*. El Colegio de México / PIEM. México.
- BUSTILLO MARÍN, ROSELIA. 2014. “Igualdad de género y justicia electoral”. En: Roselia Bustillo Marín y Karolina M. Gilas. *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*. Tirant Lo Blanch y TEPJF. México.
- CANO, GABRIELA. 2007. “Las mujeres en el México del siglo xx. Una cronología mínima”, en: *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo xx*. Marta Lamas (coord.). FCE / Conaculta. México.
- CARBONELL, MIGUEL. 2003. “La reforma al código federal de instituciones y procedimientos electorales en materia de cuotas electorales de género”. Cuestiones constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Núm. 8.
- CAZARÍN MARTÍNEZ, ANGÉLICA. 2011. *Democracia, género y justicia electoral en México*. TEPJF. México.
- Cerva, Daniela y Karina Ansolabehere. 2009. “Trabajo introductorio: protección de los derechos político electorales de las mujeres”, en: *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político electorales de las mujeres en México*. TEPJF. México.
- CUÉLLAR VÁZQUEZ, ANGÉLICA E IVÁN GARCÍA GÁRATE. 2010. *Equidad de género y representación: la regla de alternancia para candidaturas de RP*. TEPJF. México.

- DAHLERUP, DRUDE. 2005. "Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas" en: *Women in Parliament: Beyond Numbers*. A Revised Edition. Stockholm: International IDEA.
- DAHLERUP, DRUDE. 2006. *Women, Quotas and Politics*. Routledge. New York and London.
- DAHLERUP, DRUDE Y LENITA FREIDENVALL. 2005. "Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation of Women: Why Scandinavia is No Longer the Model". *International Feminist Journal of Politics* 7/1
- DAHLERUP, DRUDE Y LENITA FREIDENVALL. 2008. *Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe*. Brussels: European Parliament. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310AT-T51390/20090310ATT51390EN.pdf> (Consultado el 26 de agosto de 2008).
- DAHLERUP, DRUDE Y LENITA FREIDENVALL. 2009. "Gender Quotas in Politics: A Constitutional Challenge" en: *Constituting Equality. Gender Equality and Comparative Constitutional Law*. Susan H. Williams (eds). Cambridge University Press. Cambridge.
- GILAS, KAROLINA M. 2014. *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*. Serie Cuadernos de Divulgación. TEPJF. México
- GIRÓN, ALICIA, MARÍA LUISA GONZÁLEZ MARÍN Y ANA VICTORIA JIMÉNEZ. 2008. "Breve historia de la participación política de las mujeres en México", en María Luisa González Marín y Patricia Rodríguez López (coords.): *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*. IIE-UNAM / CONACYT / UAM Iztapalapa / INMUJERES / Miguel Ángel Porrúa. México.
- KRENNERICH, MICHAEL. 2009. "¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla". En *La democracia en su contexto*. UNAM. México.
- MEDINA TORRES, LUIS EDUARDO. 2011. "Cuotas electorales de género e integración de congresos" en: *Estudios comparados en materia electoral*. IJ-UNAM y TEPJF. México.
- MOREIRA, CONSTANZA Y NIKI JOHNSTON. 2003. "Democracia, género y equidad: Aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa". Friedrich Ebert Stiftung-Uruguay, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/01819.pdf> (consultado el 19 de agosto de 2013).
- PEÑA MOLINA, BLANCA OLIVIA. 2011. *Equidad de género y justicia electoral: la alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*. TEPJF. México.

- PÉREZ-GIL ROMERO, SARA ELENA Y PATRICIA RAVELO BLANCAS (coords.). 2004. *Voces disidentes. Debates contemporáneos en los estudios de género en México*. Cámara de Diputados, LIX Legislatura / CIESAS / Miguel Ángel Porrúa. México.
- PESCHARD, JACQUELINE. 2004. “El sistema de cuotas en América Latina”, en: *La aplicación de las cuotas. Experiencias latinoamericanas*. Informe del Taller. IDEA Internacional.
- REY MARTÍNEZ, FERNANDO. 2009. *Discriminación por razón de género y sistema electoral en Europa y España*. TEPJF. México.
- REY MARTÍNEZ, FERNANDO. 2011. “Marco conceptual de las acciones y discriminaciones positivas” en: *Acciones afirmativas*. Mario Santiago Juárez (coord.). CONAPRED. México.
- REY MARTÍNEZ, FERNANDO. 2013. *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*. TEPJF. México.
- ROSENFELD, MICHEL. 2011. “Conceptos claves y delimitación del ámbito de análisis de acciones afirmativas” en: *Acciones afirmativas*. Mario Santiago Juárez (coord.). CONAPRED. México.
- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, OLGA DEL CARMEN. 2012. “Equidad de género en materia electoral. Pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en: *Género y democracia*. CONAPRED. México.
- SÁNCHEZ OLVERA, ROSA MARÍA. 2004. “El feminismo en México. Conciencia de derechos y construcción de ciudadanía para las mujeres”, en: *Mujeres y sociedad en el México contemporáneo: nombrar lo innombrable*. María Ileana García Gossio (coord.). Cámara de Diputados LIX Legislatura / Tec de Monterrey / Miguel Ángel Porrúa. México.
- SERRET, ESTELA. 2000. “El feminismo mexicano de cara al siglo XXI”. *El Cotidiano* 100. Disponible en: http://www.academia.edu/3193001/El_feminismo_mexicano_de_cara_al_siglo_XXI (Consultado el 26 de agosto de 2013).
- SVENSSON, EVA-MARIA Y ÅSA GUNNARSSON. 2012. “Gender Equality in the Swedish Welfare State”. *Feminists@law*. Vol 2, No 1. Disponible en: <http://journals.kent.ac.uk/index.php/feministsatlaw/article/view/51> (Consultado el 26 de agosto de 2013).
- TARRÉS, MARÍA LUISA. 2007. “Discurso y acción política feminista (1970-2000)”, en: *Miradas feministas sobre las mexicanas del siglo XX*. Marta Lamas (coord.). FCE / Conaculta. México.

- TARRÉS, MARÍA LUISA. 2006. “Participación política de las mujeres en el México contemporáneo”, en: *Reinventar México*. Siglo XXI. México.
- TARRÉS, MARÍA LUISA. (coord.). 1992. *La voluntad de ser. Mujeres en los noventa*. Colegio de México. México.
- VIDAL CORREA, FERNANDA. 2013. “La descentralización de los Procesos de selección de candidatos en los partidos y su impacto en la nominación de mujeres en los Congresos Estatales de México” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, Nueva Época, Año LVIII, núm. 217, enero-abril de 2013, México, pp. 171-195
- VIDAL CORREA, FERNANDA. 2008. “El papel de la mujer en la conformación del aparato gubernamental: una mirada a partir de las reformas electorales en materia de equidad de género”, en: *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*. María Luisa González Marín y Patricia Rodríguez López (coords.). IIE-UNAM / CONACYT / UAM iztapatlapa / INMUJERES / Miguel Ángel Porrúa. México.
- ZAPATA MORALES, ISABEL. 2010. “Las cuotas de género en México: alcances y retos”, en: *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, Juan A. Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez (coords.). Coedición Fontamara / SCJN. México.
- ZAREMBERG, GISELA (coord.). 2007. *Políticas sociales y género. La institucionalización*. FLACSO-México, México.

Leyes

- IFE (2002 y 2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Instituto Federal Electoral. México.
- LGIFE. 2014. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: TEPJF.
- LGPP. 2014. *Ley General de Partidos Políticos*. México: TEPJF.

Resoluciones, Sentencias y Jurisprudencia

- INE. 2014a. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO A LA PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS MODIFICACIONES AL ESTATUTO DEL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DENOMINADO MORENA, REALIZADAS EN CUMPLIMIENTO AL PUNTO SEGUNDO DE LA RESOLUCIÓN IDENTIFICADA CON LA CLAVE INE/CG94/2014, EMITIDA POR EL CITADO ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN, ASÍ COMO EN EL EJERCICIO DE SU LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5698> (Consultado el 17 de diciembre de 2014)

INE. 2014b. RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL SOBRE LA PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS MODIFICACIONES A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, REALIZADAS EN CUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO TRANSITORIO SÉPTIMO DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, RELACIONADO CON EL ARTÍCULO TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, ASÍ COMO EN EL EJERCICIO DE SU LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN. INE/CG205/2014. Disponible en: <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5695> (Consultado e 17 de diciembre de 2014)

SENTENCIA SUP-JDC-461/2009. Actor: Mary Telma Guajardo Villareal. Autoridad responsable: Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta> (Consultado el 26 de agosto de 2013).

SENTENCIA SUP-JDC-611/2012 y acumulado. Actores: Octavio Raziel Ramírez Osorio y Otros. Autoridades responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y Otras. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta> (Consultado el 26 de agosto de 2013).

SENTENCIA SUP-JDC-12624/2011. Actor: María Elena Chapa Hernández y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/turnos-sentencias/sistema-consulta> (Consultado el 26 de agosto de 2013).

Capítulo VIII

El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales

Pablo Xavier Becerra Chávez*

Introducción

UNO DE LOS TEMAS CENTRALES DE LA REFORMA ELECTORAL, APROBADA en su fase constitucional en diciembre de 2013 y en la elaboración de leyes secundarias en mayo de 2014, es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en Instituto Nacional Electoral (INE). No se trata solamente de un cambio de nombre, sino un cambio en sus atribuciones y en su relación con los organismos electorales de los estados y el Distrito Federal, ahora llamados Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES).

El IFE fue, sin exagerar, la institución clave de la transición mexicana a la democracia. Particularmente a partir de la reforma de 1996, cuando el secretario de Gobernación dejó de presidir su consejo general, el IFE organizó elecciones cada vez más limpias, lo que posibilitó finalmente la alternancia en la presidencia del año dos mil. Por supuesto, el instituto no estuvo exento de problemas, como la integración por cuotas partidarias de su consejo general, pero en lo fundamental cumplió satisfactoriamente con la organización de elecciones cada vez más transparentes y competidas que posibilitaron las dos alternancias presidenciales de la historia reciente en 2000 y 2012.

Desde 1997 las elecciones tuvieron en el centro de la competencia tres grandes partidos, PRI, PAN y PRD. Desde entonces ninguno de ellos ha podido obtener la mayoría absoluta de los votos en elecciones nacionales; quien gana la elección lo hace con mayoría relativa, es decir, es apenas la minoría más grande. En el año dos mil el PRI perdió por primera vez en su historia la elección presidencial, hecho que se consideró por muchos como la prueba decisiva de la transición y del IFE. El consejo general nombrado en 1996, que organizó los comicios de 1997, 2000 y 2003, estuvo integrado por consejeros propuestos por los partidos, en un claro reparto de cuotas, pero su nombramiento contó con un gran consenso de los tres grandes partidos. De hecho, a pesar de su derrota, el PRI no impugnó la elección del año dos mil.

* Profesor e Investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Cuenta con estudios de Doctorado en Estudios Sociales por esta misma Institución.

Por el contrario, las elecciones de 2006 y 2012 se llevaron a cabo en medio de un gran encono y sus resultados fueron fuertemente impugnados. La fuerza derrotada en 2006, la izquierdista Coalición por el Bien de Todos, acusó al IFE de haber realizado un gigantesco fraude electoral para imponer al ganador. De hecho, el candidato de esa coalición se proclamó “presidente legítimo” y recorrió el país durante los siguientes cinco años denunciando el supuesto fraude. En respuesta a esa coyuntura, los tres grandes partidos pactaron la reforma electoral de 2007, que modificó algunos aspectos importantes del IFE, incluyendo el relevo de los integrantes del Consejo General.

En 2012 nuevamente la coalición izquierdista, ahora llamada Movimiento Progresista, impugnó la elección con la acusación de que el ganador habría desarrollado un gigantesco operativo de compra y coacción del voto, al tiempo que habría contado con la complicidad de la principal empresa televisora y de todas las encuestadoras. A pesar de que el gran derrotado de 2012, el PAN, no impugnó formalmente la elección, se unió a los reclamos izquierdistas y acusó al PRI de haber ganado la Presidencia a “billetazos”, para lo cual evidentemente habría contado con la complicidad del árbitro electoral. Así, la coalición de izquierda derrotada en 2006 y el partido ganador de aquella elección, fuertemente enfrentados durante todo el sexenio del presidente Calderón, coincidieron en acusar al IFE de complicidad con el PRI en 2012.

Estos supuestos agravios fueron convertidos en compromisos de reforma electoral dentro del Pacto por México. La necesidad del gobierno del presidente Peña Nieto de impulsar su propia agenda de reformas, la más importante de las cuales sería la energética, permitió a su vez que el PRI, PAN y PRD pactaran la reforma electoral, lo cual se facilitó con la salida de las filas de este último partido de López Obrador, el candidato derrotado en 2006 y 2012. Con una visión muy pragmática el PAN empujó la reforma electoral a cambio de apoyar la reforma energética, particularmente en lo que se refería a la apertura del sector petrolero al capital privado, cosa que el presidente panista Felipe Calderón no pudo lograr en su momento. Por su parte, el PRD también empujó la reforma electoral a cambio de que la reforma hacendaria incluyera algunas de sus propuestas. La reforma político electoral de 2013-2014, entonces, fue resultado de un verdadero trueque entre los tres grandes partidos: el PRI aceptó sacar adelante esta reforma a cambio de que el PAN y el PRD apoyaran otras reformas que para el nuevo gobierno eran importantes.

La invención del INE

La propuesta original del PAN y el PRD planteaba la desaparición de los institutos electorales locales y la concentración de la organización de todas las elecciones, tanto federales como locales, en un nuevo organismo, el cual sería distinto al anterior IFE, lo que

justificaría el nombramiento de nuevos integrantes de su órgano superior de dirección, es decir, el descabezamiento de los consejeros anteriores. Lo que finalmente resultó fue una extraña combinación: un Instituto Nacional Electoral con atribuciones en materia de elecciones federales y locales, que se convierte en el jerarca superior de los institutos electorales locales, que finalmente sobrevivieron, ahora bajo el nombre genérico de Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES). El nuevo INE tiene, además de las atribuciones relacionadas con la organización de las elecciones federales y locales, la posibilidad de hacerse cargo directamente de alguna elección local si así lo solicita el instituto respectivo, así como de las elecciones de los dirigentes de los partidos que también lo soliciten. Estas dos atribuciones pueden ser una fuente de sobrecarga y de tensiones políticas permanentes para el INE.

La nueva redacción del artículo 41 constitucional plantea que el INE tiene atribuciones exclusivas en procesos federales, tales como el acceso a las prerrogativas de candidatos y partidos, la preparación de la jornada electoral, la producción de materiales electorales, los escrutinios y cómputos, las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias de las elecciones de diputados y senadores, así como el cómputo de la elección presidencial en los distritos.

El mismo artículo 41 constitucional detalla también un conjunto de atribuciones del INE en procesos tanto federales como locales: capacitación, geografía, padrón y lista de electores; ubicación de casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, observación y conteos rápidos; finalmente, la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos. Pero más adelante el mismo artículo plantea que el INE puede delegar la función de fiscalización en los institutos locales; asumir directamente las actividades de estos institutos; delegar en ellos sus propias atribuciones, o bien atraer a su conocimiento cualquier asunto propio de los institutos locales. La ley secundaria, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), desarrolla en detalle estas facultades de atracción y delegación. Un requisito básico para ejercerlas es que sean aprobadas por una mayoría calificada de los integrantes del Consejo General del INE, es decir, por ocho de los once consejeros (LGIPE, Título quinto del Libro tercero).

El artículo octavo transitorio de la reforma constitucional estableció que, una vez integrado el INE, se delegaría a los OPLES las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas y la designación de funcionarios de mesa de casilla, todas ellas correspondientes a los procesos electorales locales. Sin embargo, el Consejo General nombrado en abril de 2014 resolvió el 14 de julio del mismo año reasumir dichas funciones, posibilidad permitida por el mismo transitorio citado, debido a la necesidad de implementar la

casilla única en elecciones concurrentes que se presentarán en 2015 (Ver Acuerdo *INE/CG100/2014*, en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEV2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex20139714_01/CGex201407-14_ap_6.pdf).

La reforma aumentó el número de consejeros electorales, de ocho a diez, y mantuvo la figura de un consejero Presidente, como integrantes con voz y voto del Consejo General del Instituto. Todos ellos son nombrados para un periodo de nueve años, sin posibilidad de reelección (Artículo 41 de la *CPEUM* y artículo 36 de la *LGIPE*). Hay que recordar que la reforma de 2007 estableció una diferencia entre el consejero Presidente y los ocho consejeros electorales, en cuanto a su duración en el cargo (seis años el primero, nueve los segundos), que en los hechos debilitó al consejero Presidente, a pesar de que se le concedía la posibilidad de ser reelecto en el cargo, cosa que se le negaba a los consejeros electorales.

Se mantuvo el nombramiento de los consejeros por la Cámara de diputados por mayoría calificada, pero eliminó el método anterior basado en las propuestas de los grupos parlamentarios y lo sustituyó por un proceso aparentemente más complicado y que supuestamente despartidizaría el nombramiento. Este proceso inicia con una convocatoria pública y continúa con la evaluación de los aspirantes por medio de un comité técnico, el cual aprueba las propuestas de cinco personas por cada cargo vacante para que el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados (la Junta de Coordinación Política) llegue a los acuerdos necesarios para llevar al pleno la propuesta final de los once consejeros, que debe ser aprobada por mayoría calificada de los legisladores presentes.

Si bien la primera parte del proceso es abierta porque incluye la posibilidad de que los ciudadanos interesados acudan a la convocatoria, la última etapa está diseñada para que se concrete el reparto de cuotas entre los partidos, como finalmente ocurrió. De no llegarse al nombramiento en el plazo previsto por la convocatoria, entonces la designación se realiza mediante una insaculación, en la propia Cámara, de la lista conformada por el comité técnico. Si tampoco se cumple esta opción, es la Suprema Corte de Justicia la que debe realizar en sesión pública la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación. Este es un avance claro con respecto al modelo anterior porque garantiza que no ocurra nuevamente lo que pasó entre octubre de 2010 y diciembre de 2011, cuando la falta de acuerdo entre los partidos se tradujo en la imposibilidad de nombrar a tres consejeros.

El artículo quinto transitorio estableció que el *INE* debería integrarse dentro de los 120 días naturales siguientes a la publicación de la reforma constitucional, lo que incluye el nombramiento de los consejeros. Este plazo habría de cumplirse el 10 de junio de

2014. El transitorio segundo, por su parte, estableció que las leyes generales en materia electoral deberían ser expedidas a más tardar el 30 de abril de 2014. Dado que el artículo 41 constitucional plantea que la ley debe establecer los requisitos que deben satisfacer los consejeros electorales, se entendería que solamente después de la expedición de la ley reglamentaria se podría llevar a cabo su nombramiento, lo cual no sería imposible porque se dispondría de 41 días para nombrarlos después del plazo máximo para tener aprobadas las leyes secundarias. Pero los legisladores entendieron que dicho nombramiento debía producirse de inmediato, por lo cual emitieron la convocatoria respectiva el 17 de febrero con el objetivo de nombrar a los consejeros a más tardar el 16 de abril, considerando la posibilidad de que el asunto llegara hasta la Suprema Corte. El problema era ¿con base en cuáles requisitos se debía nombrar a los consejeros si la ley respectiva aún no era aprobada? El Apartado A de la Base v del artículo 41 constitucional dice con toda claridad en su penúltimo párrafo: “La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.”

La Convocatoria se aprobó el 17 de febrero y se publicó en el Diario Oficial dos días después, pero surtió efectos desde su aprobación misma. Los aspirantes serían evaluados por el Comité técnico ya mencionado, integrado por siete personas: tres propuestas por el órgano de dirección política de la cámara baja, Junta de Coordinación Política (JUCOPO), dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el órgano previsto en el artículo sexto constitucional (sucesor del IFAI). Este Comité finalmente quedó integrado el 20 de febrero de la siguiente forma:

A) Por la JUCOPO: 1) Alejandro González Alcocer, propuesto por el PAN. Licenciado en Derecho, consejero nacional del PAN, presidente de ese partido en Baja California, ex gobernador sustituto del mismo estado y ex diputado federal. 2) Jorge Moreno Collado, propuesto por el PRI. Licenciado en Derecho, ex diputado federal por este partido, ex consejero de la judicatura y funcionario gubernamental de diversos niveles. 3) Ricardo Becerra Laguna, propuesto por el PRD. Licenciado en Economía, ex asesor de José Woldenberg en la Presidencia del IFE, ex asesor del secretario ejecutivo del IFE y en ese momento presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, así como subsecretario de economía en el gobierno perredista del Distrito Federal.

B) Por el IFAI: 4) Soledad Loeza Tovar, Doctora en Ciencia Política, Académica del Colegio de México con una vasta obra sobre temas de política mexicana, ganadora del Premio nacional de Ciencias y Artes 2010. 5) Enrique Cárdenas Sánchez, Doctor en Economía, ex Rector de la Universidad de las Américas, di-

rector del Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Sin relación o experiencia en el tema electoral C) Por la CNDH: 6) José Antonio Lozano Díez, Doctor en Derecho, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana. Sin relación o experiencia en el tema electoral. 7) Tonatiuh Guillén López, Doctor en Ciencias Sociales, Presidente de El Colegio de la Frontera Norte. Experto en política y administración pública de México y con experiencia en el tema electoral.

Como se puede ver, los miembros del Comité propuestos por los grupos parlamentarios del PRI y el PAN estaban directamente vinculados con sus partidos, en los cuales ocuparon cargos directivos y parlamentarios. El miembro propuesto por el PRD no tenía una militancia conocida en ese partido, fue asesor en el IFE, pero ocupaba un cargo en un gobierno perredista, lo que permite suponer cierta cercanía con ese partido. Por lo tanto, se puede concluir que esos tres miembros representaban las posiciones de sus partidos en el proceso de nombramiento de los consejeros. Por lo que hace a los miembros del Comité propuestos por la CNDH y el IFAI, se advierte que provienen de diferentes formaciones profesionales, con doctorados en sus áreas, pero solamente dos de ellos tenían experiencia en materia electoral. Este Comité debía hacer llegar propuestas de cinco personas por cada cargo vacante a la Junta de Coordinación Política a más tardar el día primero de abril. Se inscribieron 307 ciudadanos en respuesta a la convocatoria, de los cuales el comité técnico seleccionó a 71 para entrevistarlos con la finalidad de llegar a las propuestas finales.

De acuerdo con la Convocatoria, de no llegarse al nombramiento por el pleno de la Cámara de Diputados en el plazo previsto, el 8 de abril, entonces la designación se realizaría por el pleno mediante una insaculación, es decir, un sorteo aleatorio a partir de las propuestas del Comité, a más tardar el 10 de abril. Si tampoco se cumplía esta opción, sería la Suprema Corte de Justicia la que realizaría en sesión pública la designación mediante insaculación, a más tardar el 16 de abril. Este método garantizaría que, llegaran o no a acuerdos los grupos parlamentarios, a más tardar en la fecha indicada los consejeros serían nombrados.

El problema es que la Convocatoria del 17 de febrero estableció un conjunto de requisitos sin base legal alguna. En su considerando IV dice que los consejeros “deberán cumplir con los requisitos establecidos en la presente Convocatoria”, para posteriormente decir que el Comité técnico verificará el “cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales”. El problema es que el artículo 41 constitucional no desarrolla los requisitos, sino que remite a la ley reglamentaria para su definición, la cual debía ser aprobada a más tardar el 30 de abril. El artículo quinto transitorio de la reforma constitucional establecía el procedimiento para el nombramiento pero no decía palabra

alguna sobre el tema de los requisitos. Para subsanar esta situación la Convocatoria retomó todos los requisitos previstos en el artículo 112 del COFIPE, los cuales habían sido válidos para el IFE pero no tenían por qué serlo para el nuevo INE, más un añadido: no haber sido miembro del equivalente a nivel local del servicio profesional electoral. No se trata de una cuestión puramente formal sino de fondo. Era perfectamente posible que el legislativo aprobara posteriormente en la ley reglamentaria requisitos diferentes a los establecidos en la Convocatoria, con lo cual hubiéramos tenido una contradicción práctica: consejeros que fueron nombrados con base en una ley anterior, válida para otro organismo electoral (el IFE), en contradicción con los requisitos presentes en la ley reglamentaria propia del nuevo organismo (el INE). En sentido estricto, el nombramiento de los consejeros se debió procesar a partir de las leyes que debían aprobarse a más tardar el 30 de abril. Lamentablemente se impuso un apresuramiento injustificado que evidenció que, más que preocuparse por aprobar las nuevas reglas electorales, los partidos estaban ansiosos por repartirse el órgano de dirección del flamante INE.

Desde la reforma electoral 2007-2008 resultaba claro que “las dirigencias de los partidos han decidido mantener y aun reforzar el control del IFE...La renovación del Consejo General del IFE se antepuso como un criterio indispensable para negociar los cambios a las reglas del juego” (Merino, 2009; p. 248). Por lo tanto, los partidos se comportaron en 2014 de la forma en que lo habían hecho seis años atrás: repartirse primero el Consejo General del organismo electoral y después negociar las nuevas reglas.

El artículo quinto transitorio de la reforma constitucional estableció que con la finalidad de asegurar el “escalonamiento en el cargo de los integrantes del Consejo General” se nombrarían tres consejeros que permanecerían tres años en su encargo, cuatro para seis años, otros tres para nueve años y el presidente, también nueve años. Pero había un pequeño problema: los legisladores olvidaron establecer la figura del escalonamiento en el artículo 41 constitucional, en contraste con la redacción anterior que sí la contemplaba.

Después de que 307 ciudadanos se inscribieron al proceso de selección y de que un primer filtro dejó la cantidad en 71, el lunes 24 de marzo se dieron a conocer once relaciones de cinco candidatos por cada cargo a consejero, en las que se encontraban 50 nombres de hombres y mujeres (no sumaban 55 porque los candidatos al puesto de consejero presidente también aparecían en otras quintetas) que aspiraban a ser consejeros del naciente INE. Al conocer la integración de las quintetas, los dirigentes del PAN plantearon que tendrían que ser modificadas porque las personalidades que ellos impulsaban no quedaron bien posicionadas. Tal era el caso del ex consejero Arturo Sánchez, a quien el PAN proponía para ser Consejero Presidente. Durante algunos días se especuló con la posibilidad de modificar las relaciones elaboradas por el comité técnico de evaluación

nombrado por la JUCOPO, el IFAI y la CNDH. Algunos panistas llegaron a plantear que si eso no ocurría entonces no se podría llegar al consenso, ante lo cual se tendría que llegar a la opción de la insaculación, escenario que se planteaba poco menos que catastrófico.

Era perfectamente posible que se llegara al extremo de la insaculación, ya fuera en el pleno de la cámara o en la Corte. En esta modalidad los 50 candidatos incluidos en las quintetas tendrían las mismas probabilidades de resultar nombrados, lo cual estropearía los acuerdos entre los partidos en torno a las ya famosas cuotas. Por supuesto, desde la confección de las quintetas y su temporalidad estaba presente la lógica de las cuotas, pero haber llegado al sorteo habría colocado a los candidatos de los partidos en riesgo de no ser nombrados, ya que para darle cierta credibilidad a las quintetas el Comité incluyó a algunos académicos expertos en el tema electoral que no eran cercanos a los partidos³⁷. Para resaltar la importancia de esta novedad (la insaculación obligatoria como última instancia) hay que recordar lo ocurrido con el nombramiento de los tres consejeros del IFE que debió concluirse en octubre de 2010 y que se prolongó más de un año después, ya iniciado el proceso electoral de 2012, precisamente porque los tres partidos grandes no se ponían de acuerdo en sus cuotas. La posibilidad de la insaculación obligó a los partidos a llegar a acuerdos para no exponerse a que la suerte decidiera a los integrantes del máximo órgano de dirección del flamante INE.

Finalmente, el 3 de abril, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados sometió al pleno la lista de los once consejeros consensados, logrando su aprobación por una mayoría calificada de 417 votos, solamente 41 en contra y cuatro abstenciones. Los votos en contra provinieron de algunos diputados del PRD, de la corriente radical que no logró colocar a alguno de sus candidatos, algunos del PT (aunque la mayoría de los diputados de este partido votó a favor) y del MC.

Las crónicas periodísticas brindaron abundante información sobre el proceso de negociación entre los líderes parlamentarios. Por supuesto, queda claro que hubo un reparto de cuotas entre los partidos: al PRI le correspondieron cuatro consejeros, mientras al PAN y al PRD tres a cada uno. Aparentemente el consejero presidente fue consensado entre los tres partidos, pero contaba con un fuerte apoyo del PRI. Lo anterior no es novedad dado que así se procedió en anteriores nombramientos. Los partidos acuerdan primero quién ocupará la posición más importante del instituto (antes IFE y ahora INE) y después impulsan sus propuestas sobre la base de las cuotas aceptadas. Lo que ahora complicó la negociación fue la existencia de distintas temporalidades para los consejeros, debido a su nombramiento escalonado: nueve, seis y tres años.

37. El autor del presente análisis participó en el proceso y llegó a formar parte de una de las quintetas, sin contar con el apoyo de algún partido.

Un par de ejemplos ilustran lo anterior. En un primer acuerdo al PAB se le daban dos consejeros de tres años, Arturo Sánchez (quien ya había sido consejero) y María Marván (quien ya era consejera), mientras el PRI se llevaba dos de nueve años (Adriana Favela y Alfredo Ríos Camarena) y dos de seis años (Marco A. Baños y Enrique Andrade). Ante esa situación los legisladores panistas sacrificaron a Marván y exigieron uno de nueve años, que resultó ser Roberto Ruiz Saldaña (un completo desconocido), gracias al sacrificio que el PRI hizo de Alfredo Ríos Camarena (en ese momento director de prerrogativas y partidos, hijo del político priista del mismo nombre). Entre los perredistas hubo fricciones porque la corriente Izquierda Democrática Nacional (IDN), dirigida por René Bejarano, exigía que se incluyera a Diana Talavera (en ese momento consejera presidenta del Instituto Electoral del Distrito Federal), pero las corrientes mayoritarias optaron por Javier Santiago Castillo (quien fue consejero presidente del IEDF entre 1999 y 2006), ante lo cual los diputados perredistas de IDN votaron en contra. Es curioso constatar que estos dos últimos aspirantes, que habían ocupado el cargo de consejero presidente de un instituto electoral local, estaban en las quintetas para tres años, pero personas sin experiencia, como Ruiz Saldaña, estaban en las de seis o nueve años, lo que habla del sesgo político que caracterizó la integración de las quintetas (ver periódico *Reforma*, 4 de abril de 2014, p. 2 Nacional. También *El Universal*, misma fecha, p. A-4)

El problema con este método de nombramiento es que establece una tensión permanente entre los principios rectores de un instituto electoral que debe ser independiente e imparcial y el origen partidario de quienes deben materializar dichos principios. Este método traslada al interior del organismo electoral las contradicciones existentes entre los propios partidos. En los 23 años de historia del IFE tenemos ejemplos de algunos consejeros que ejercieron su cargo con plena independencia e imparcialidad, superando el origen partidario de su nombramiento, pero lamentablemente la mayoría ha estado constituida por los que actuaron como simples correas de transmisión de los partidos que los propusieron y al dejar el cargo desarrollaron sin inhibiciones una carrera política en el partido que los hizo consejeros electorales (Becerra, 2013; pp. 85-108).

Los partidos dejaron pasar la oportunidad de diseñar un modelo de designación de los consejeros que privilegiara el conocimiento y la experiencia en la materia electoral, y, por supuesto, que dejara a un lado la cercanía con tal o cual partido. Desafortunadamente no se decidieron a abandonar el control que mantienen sobre el nombramiento de los integrantes de la autoridad electoral. No deberá extrañar, entonces, que después del proceso electoral de 2015 de nuevo se presenten las descalificaciones de los partidos al árbitro electoral acusándolo de tener algún sesgo partidario, según sean los resultados.

Durante el debate previo a la votación en el pleno, algunos diputados, sobre todo los que votaron en contra, plantearon que hubiera sido preferible llegar a la insaculación porque no quedaban claros los criterios que permitieron a los líderes de los grupos parlamentarios seleccionar a los once propuestos y no a otros miembros de las quintetas, dado que supuestamente todos cubrían satisfactoriamente los requisitos. Particularmente interesante fue el planteamiento de la diputada panista Esther Quintana, quien, después de aclarar que votaría a favor, sostuvo que el método de la insaculación sería preferible en estos casos porque permitiría despartidizar el nombramiento (ver *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, año II, segundo período, 3 de abril de 2014, p. 71).

Los consejeros nombrados son los siguientes:

- Consejero Presidente: Lorenzo Córdova Vianello. Fue asesor de José Woldenberg cuando se desempeñó como Consejero ciudadano y posteriormente como Consejero Presidente. Fue nombrado consejero electoral en 2011 a propuesta del PRD. Es profesor e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Licenciado en Derecho y Doctor en Historia del Pensamiento Político. Autor de varios libros y numerosos artículos y capítulos en libros sobre temas jurídicos, políticos y electorales. Nombrado para un periodo de nueve años.³⁸
- Consejera propuesta por el PRI: Adriana Margarita Favela. Licenciada en Derecho y Maestra en Administración Pública. Cursa el Doctorado en Derecho. Trabajó en distintos cargos en el Tribunal Electoral (desde el TFE hasta el TEPJF), el último de los cuales fue el de Magistrada de la sala regional Toluca del TEPJF.

Al momento de su nombramiento se desempeñaba como Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. Ha publicado dos libros y tres ensayos sobre el tema electoral. Nombrada para un periodo de nueve años.

- Consejero propuesto por el PRI: Marco Antonio Baños. Licenciado en Derecho y Maestro en Políticas Públicas Comparadas. Fue nombrado consejero del IFE en 2008 a propuesta del PRI. Colaboró en el IFE en distintos cargos desde su fundación. Cercano al priista Felipe Solís Acero con quien llegó al IFE procedente de la Secretaría de Gobernación. Ha publicado cinco ensayos sobre temas electorales. Nombrado para un periodo de seis años.
- Consejero propuesto por el PRI: Enrique Andrade González. Licenciado en Derecho y estudios no concluidos de la Maestría en la misma disciplina.

38. La mayor parte de la información sobre los consejeros proviene de los formatos curriculares que presentaron para su registro a la Cámara de Diputados, los cuales fueron consultados en la página electrónica www.diputados.gob.mx. Se ha utilizado también información procedente de otras fuentes.

Trabajó en la Secretaría de Gobernación, el ISSSTE, la Secretaría del Trabajo, la Presidencia de la República, la Procuraduría de Justicia del D. F., y solamente hasta el periodo 2008-2013 fue asesor del consejero del IFE Francisco Guerrero, también propuesto por el PRI. Fue diputado suplente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el PRI para el periodo 2000-2003. Ya había sido propuesto por el PRI para el cargo de consejero del IFE en 2013, para ocupar el lugar de Sergio García Ramírez, también propuesto por el PRI a fines de 2011. En cuanto a obra publicada, su formato curricular menciona tres artículos entre 2004 y 2013, solamente dos de ellos sobre el tema electoral. Nombrado para un periodo de seis años.

- Consejera propuesta por el PRI: Beatriz Eugenia Galindo. Licenciada en Derecho, Maestría en la misma disciplina y Maestría en Derechos Humanos. Fue magistrada del TEPJF. Solamente registra un ensayo publicado y otro por publicar en materia electoral. Trabajó en el Poder Judicial del estado de Durango, en el que llegó a desempeñarse como Magistrada del Tribunal Superior. Ha trabajado en el Tribunal Electoral, desde que era TFE y posteriormente TEPJF, en el cual llegó a ser Magistrada de la Sala Regional de la Segunda circunscripción. Nombrada para un periodo de tres años.
- Consejero propuesto por el PAN: José Roberto Ruiz Saldaña. Licenciado en Derecho, Licenciado en Filosofía y estudios no concluidos de la Licenciatura en Economía. Maestría en Derechos Humanos y Doctorado en Estudios avanzados en Derechos humanos. Solamente registra empleos para el periodo 2003-2005 (PGR), 2011-2013 (Poder judicial de Sonora) y de 2013 a la fecha de ser designado (secretario de estudio y cuenta en la Sala Regional del TEPJF en el DF). Registra cinco artículos sobre temas electorales publicados entre 2011 y 2013. Nombrado para un periodo de nueve años.
- Consejero propuesto por el PAN: Benito Nacif Hernández. Licenciado en Administración Pública y estudios no concluidos (indica que el documento obtenido es una constancia) del Doctorado en Ciencia Política. Profesor e investigador en el CIDE. Fue consejero en el Consejo General del IFE, de 2008 hasta su transformación en INE. Autor de varios libros y numerosos artículos y ensayos sobre temas políticos y electorales. Nombrado para un periodo de seis años.
- Consejero propuesto por el PAN: Arturo Sánchez Gutiérrez. Licenciado en Sociología y Maestro en Estudios Latinoamericanos. Fue académico de varias universidades hasta ser nombrado en 1996 Director de prerrogativas y partidos en el IFE y posteriormente Consejero electoral para el periodo 2003-2010. Al momento del actual nombramiento se desempeñaba como investigador en el Colegio de México. Nombrado para un periodo de tres años.

- Consejero propuesto por el PRD: **Ciro Murayama Rendón**. Licenciado y Doctor en Economía. Fue asesor del Consejero Presidente del IFE **José Woldenberg**. Profesor e investigador en la Facultad de Economía de la UNAM y coordinador de investigación en el Instituto **Belisario Domínguez** del Senado de la República. Autor de libros y artículos sobre temas económicos y electorales. Nombrado para un periodo de nueve años.
- Consejera propuesta por el PRD: **Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles**. Licenciada en Derecho. Trabajó en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal entre 2002 y 2010. Fue asesora del Consejero electoral del IFE **Alfredo Figueroa**, propuesto por el PRD entre 2010 y 2013. En cuanto a obra publicada su formato curricular menciona que participó en la elaboración de dos informes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, pero no menciona un solo material publicado sobre temas electorales. Nombrada para un periodo de seis años.
- Consejero propuesto por el PRD: **Javier Santiago Castillo**. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública. Estudios inconclusos del Doctorado en la misma disciplina. Ha sido profesor e investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana desde 1991 hasta su nombramiento. Fue Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal entre 1999 y 2006. Ocupó varios cargos en el Comité nacional del Partido Mexicano de los Trabajadores entre 1974 y 1987. Fundador del Partido Mexicano Socialista y del PRD. Autor y coordinador de libros, ensayos y artículos sobre temas políticos y electorales. Nombrado para un periodo de tres años.

Las leyes secundarias en materia electoral y el INE

El 30 de abril de 2014 concluyó el periodo ordinario de sesiones sin haber aprobado las leyes secundarias o reglamentarias de tres reformas constitucionales de primer orden: telecomunicaciones, político electoral y energética. Los legisladores prometieron que aprobarían los pendientes en los periodos extraordinarios que fueran necesarios. El tema electoral lograron concretarlo al final de la primera quincena de mayo. Se trató de un periodo extraordinario exprés, que en el Senado solamente duró un día (el 14) y en la cámara de diputados dos (14 y 15).

Esta situación motiva una reflexión sobre el estilo de trabajo de nuestro poder legislativo. Tenemos legisladores que solamente trabajan de manera regular medio año, tiempo que duran los dos periodos ordinarios de sesiones. Además, durante ese lapso solamente trabajan dos días de la semana, y sólo de manera excepcional uno más. El otro medio

año se encuentran en receso y solamente pueden convocar a periodos extraordinarios de uno o dos días para abordar uno o dos temas previamente dictaminados. Los legisladores dicen que trabajan todo el año porque cuando no están en periodo de sesiones trabajan en las comisiones de las que forman parte, pero en realidad las comisiones suelen funcionar los días de sesión de pleno, que son los únicos días en que los legisladores son localizables, y en los recesos normalmente no se reúnen. Basta con visitar cualquiera de las dos cámaras los días de pleno para constatar que las comisiones sesionan antes del pleno o mientras dura éste, razón por la que en muchas ocasiones no hay quórum legal a la hora de votar y se tiene que acarrear a los legisladores.

El problema es que nuestros diputados y senadores cobran puntualmente su generoso sueldo los doce meses del año. Urge una reforma a fondo que homologue a nuestros legisladores con la mayoría de los mexicanos para que laboren todo el año. Muchos congresos del mundo trabajan más que el nuestro y son menos costosos. Los otros dos poderes del Estado mexicano, el Ejecutivo y el Judicial, trabajan todo el año y solamente disfrutan breves periodos vacacionales. Ya se han presentado en el pasado iniciativas para aumentar los meses de trabajo de las cámaras y hoy es necesario retomar el tema: urge que los legisladores trabajen todo el año para que la función legislativa no se retrase o no se vea forzada a ser resuelta en periodos extraordinarios malos y apresurados.

El plazo para aprobar cuatro de las leyes secundarias era el 30 de abril: organización y procedimientos electorales, partidos políticos, delitos electorales y propaganda gubernamental. El plazo para que el nuevo INE estuviera integrado era de 120 días a partir de la publicación del decreto de reforma constitucional, plazo que se cumpliría el 10 de junio. Pero los diputados se esforzaron en nombrar a los consejeros del INE de inmediato, sin contar siquiera con los requisitos que aquéllos debían satisfacer. El resultado fue que el INE quedó integrado desde los primeros días de abril, a partir de la integración de su consejo general, pero podía hacer muy pocas cosas porque aún no contaba con los instrumentos legales para desarrollar sus actividades. La reforma constitucional previó que si ocurría esta situación, entonces el INE ejercería las atribuciones que las leyes anteriores otorgaban al IFE. El problema es que la normatividad anterior no preveía que el IFE tendría atribuciones en materia de elecciones locales ni de relación con los organismos electorales locales, ámbito que supuestamente era la gran novedad de la reforma constitucional. Precisamente por eso urgía la aprobación de las leyes secundarias en materia electoral.

Durante el periodo extraordinario de los días 14 y 15 de mayo se resolvió de manera incompleta la tarea. Fueron aprobadas las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Partidos Políticos (LGPP) y Delitos Electorales (LGDD). Se aprovechó el dictamen que presentaba el proyecto de LGIPE para introducir pequeñas

modificaciones a las leyes del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMIME) y Orgánica del Poder Judicial (LOPJF). Pero la ley que nunca llegó fue la que reglamentaría el artículo 134 constitucional, cuya materia es la regulación de la publicidad gubernamental. Dado que el periodo extraordinario sería muy breve, los líderes de los grupos parlamentarios acordaron que la cámara baja aprobaría las minutas remitidas por el Senado sin modificarlas en lo más mínimo. Hay que recordar que si la colegisladora modifica las minutas de la cámara de origen, entonces debe remitirlas de regreso para que ésta las apruebe de nuevo.

Lo absurdo de este método de trabajo es que impidió una discusión detallada de las leyes y las reformas aprobadas. Varios cientos de páginas fueron aprobadas en el Senado en un solo día de trabajo, al final del cual se declaró cerrado el extraordinario, esto obligó a la Cámara de diputados a aprobar todo sin ninguna modificación, porque, aunque encontraran errores evidentes o aspectos no consensados, no podían distraer a los senadores de su “merecido” descanso para hacer correcciones.

Un par de temas ilustran lo anterior. En el dictamen de la LGIPE se introdujo de contrabando una reforma a la Ley orgánica del Poder Judicial, por medio de la cual se creaba un *haber de retiro* para los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Ante las críticas de los partidos opositores en el sentido de que esa figura significaría una pensión vitalicia para dichos funcionarios, todos los partidos acordaron desaparecerla en un próximo periodo extraordinario. El segundo tema es la contradicción entre lo que plantean la LGIPE y la LGPP sobre el destino de los votos que los ciudadanos emiten al marcar varios de los emblemas de los partidos que participan en una coalición. Mientras que el artículo 87, punto 13, de la LGPP plantea que esos votos solamente contarán para el candidato pero no se tomarán en cuenta para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas, la LGIPE, en su artículo 311, punto 1, inciso c, establece que durante el cómputo distrital se distribuirán igualitariamente los votos en esa condición entre los partidos integrantes de la coalición (en realidad, en esto la LGIPE retoma lo establecido en el artículo 295, numeral 1, inciso c del COFIPE).

Los días posteriores al extraordinario tanto el PAN como el PRD plantearon que enviarían una iniciativa para corregir esos errores en el siguiente periodo extraordinario, el cual estaría dedicado a la legislación secundaria en materia de telecomunicaciones. Extraña paradoja del poder Legislativo mexicano: los legisladores aprueban algo de forma apresurada para después intentar corregirlo.

Durante el periodo extraordinario del jueves 19 de junio se derogó el haber de retiro pero se quedó a medias en el tema de las coaliciones debido a que el PAN amenazó con no apoyar la reforma energética si se reformaba el artículo 87 de la LGPP. El PRD exigió

un nuevo extraordinario para discutir el tema, al mismo tiempo inició una acción de inconstitucionalidad para que la Corte resolviera la cuestión. Finalmente, la SCJN resolvió el 9 de septiembre declarar inválido el párrafo del artículo 87 de la LGPP que entraba en contradicción con lo establecido en el artículo 311 de la LGIPE (SCJN, Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014).

Una vez aprobada la legislación secundaria quedó completo el nuevo marco normativo que agregó al INE 74 nuevas atribuciones de carácter nacional, adicionales a las que tenía el IFE en materia de elecciones federales. Se pueden agrupar dichas atribuciones, siguiendo al Secretario ejecutivo del IFE desde 2008 y actualmente del INE, Edmundo Jacobo Molina (2014b; pp. 14-15) en las siguientes áreas:

- a) Capacitación y organización electoral, 8 atribuciones, entre las principales:
 - Implementar la casilla única en elecciones concurrentes.
 - Emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- b) Encuestas, PREP, sondeos y conteos rápidos, 4 atribuciones, sobresale:
 - Emitir las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión y conteos rápidos.
- c) Registro Federal de Electores, 4 atribuciones:
 - Definir los distritos electorales y su división en secciones electorales en las entidades federativas.
 - Emitir los criterios generales para la distritación tanto federal como local.
 - Integrar el padrón y la lista de electores para los procesos electorales tanto federales como locales.
 - Emitir los lineamientos para la utilización del padrón electoral y las listas de electores en los procesos electorales locales.
- d) Voto de los mexicanos en el extranjero, 1 atribución:
 - Implementar la credencialización de los mexicanos en el extranjero.
- e) Radio y televisión, 7 atribuciones, entre las cuales:
 - Pautar los promocionales de los partidos políticos, candidatos y autoridades electorales en las señales de televisión digital.
 - Monitorear las señales de televisión digital.
 - Monitorear las señales de televisión restringida (por cable o satelital) que estén obligadas a transmitir la pauta ordenada por el INE.

- Garantizar el acceso a radio y televisión de los candidatos independientes.
 - Establecer un mecanismo para la recepción de promocionales de los partidos y candidatos independientes las 24 horas de los 365 días del año.
- f) Servicio Profesional Electoral Nacional, 6 atribuciones, entre las cuales:
- Integrar y actualizar el catálogo de cargos y puestos del SPEN para su aprobación por la Junta General Ejecutiva.
- g) Fiscalización, 15 atribuciones, entre las cuales:
- Fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, en los niveles federal y local.
 - Desarrollar, implementar y administrar un sistema de contabilidad en línea de los partidos políticos y candidatos independientes.
 - Establecer mecanismos electrónicos para el cumplimiento de las obligaciones de partidos y candidatos en materia de fiscalización.
 - Revisar y aprobar en su caso los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los aspirantes y candidatos independientes.
- h) Vinculación con los OPLES, 9 atribuciones, entre las cuales:
- Elección y remoción del consejero presidente y los consejeros electorales de los OPLES.
 - Asumir directamente (total o parcialmente) la realización de las actividades propias de los OPLES.
 - Delegar las atribuciones a los OPLES, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
 - Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLES cuando su trascendencia lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.
- i) Capacitación, organización electoral y educación cívica, 8 atribuciones, entre las cuales:
- Implementar las nuevas modalidades para recibir el voto de los mexicanos en el extranjero en los procesos federales.
- j) Quejas y procedimientos sancionadores, 5 atribuciones, destacan:
- Turnar de forma inmediata a la Sala Especializada del TEPJF el expediente completo de los Procedimientos Especiales Sancionadores (PES) en procesos federales. * Desempeñar la función de la Oficialía Electoral.

k) Partidos políticos y prerrogativas, 4 atribuciones, entre las cuales:

- Organizar, desarrollar, otorgar y vigilar las prerrogativas que correspondan a los candidatos independientes en los procesos electorales federales.
- Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos nacionales, cuando lo soliciten.

l) Mecanismos de participación ciudadana, 3 atribuciones:

- Verificar el porcentaje de firmas requerido para la presentación de iniciativas de ley o decreto por parte de los ciudadanos.
- Verificar el cumplimiento de los requisitos y hacerse cargo de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares.
- Emitir criterios generales para garantizar el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes federales.

Por lo enumerado, resulta evidente que se sobrecargó al INE de atribuciones. Sin embargo, el artículo 41 constitucional abre la puerta para que, con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del consejo General, el INE delegue en los OPLES las atribuciones incluidas en el inciso a) del Apartado B de la Base V del mismo artículo (las que corresponden tanto a procesos electorales federales como a los locales):

1. Capacitación electoral.
2. Geografía electoral, diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.
3. Padrón y lista de electores.
4. Ubicación de las casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
5. Reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales.
6. Fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

El artículo octavo transitorio, a su vez, establecía que, una vez integrado el INE y que las leyes secundarias previstas en el segundo transitorio hubieran entrado en vigor, se delegaría a los OPLES las atribuciones correspondientes a los puntos 1 y 4. A pesar de estar presentes estas vías legales para encomendar atribuciones a los OPLES, el Consejo General del INE prefirió reasumir las previstas en el transitorio octavo y no delegar alguna de las otras. Esto implica que para el proceso electoral de 2015 el nuevo instituto tendrá una sobrecarga de trabajo que lo someterá a una prueba extrema.

Si tan solo se considera la fiscalización se entenderá la magnitud del reto. Según cálculos de la Secretaría Ejecutiva, el número de informes que el INE deberá revisar durante el proceso electoral 2014-2015 aumentará en mil doscientos por ciento, al pasar de 5,823 a 72,970 informes, sumando los correspondientes a precampañas y campañas. Por si eso fuera poco, al convertir al rebase del tope de gastos en causal para anular una elección, se redujo el tiempo para concluir la fiscalización a un tercio del que se tenía antes de la reforma, debido a que se deben tener sus resultados antes de la declaración de validez de una elección (Jacobo Molina, 2014a; p. 22). Al concluir el proceso electoral de 2015 se podrá evaluar si fue acertada o equivocada la decisión de centralizar en lugar de delegar.

Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES)

Uno de los aspectos destacados de la reforma electoral es el de la renovación de las autoridades electorales locales, tanto las administrativas como las jurisdiccionales, debido a que los dirigentes del PAN y del PRD sostenían que dichas autoridades eran controladas por los gobernadores de los estados. De acuerdo a esta visión, lo anterior era posible porque los consejeros de los institutos y los magistrados de los tribunales electorales locales eran nombrados por los congresos locales, los cuales estaban controlados por el partido del gobernador. Supuestamente esta situación explicaría que el PRI aún gobernara la mayoría de los estados en pleno 2013.

Se trataba de un diagnóstico muy simplista que pasaba por alto el hecho de que entre 1989 y 2013 se había producido la alternancia en la gubernatura de 23 estados, en los cuales el PRI cedió la titularidad del poder ejecutivo al PAN o al PRD. El PRI perdió las elecciones en esas entidades a pesar de supuestamente controlar a los institutos electorales respectivos, pero luego recuperó varias gubernaturas a pesar de ya no controlar el nombramiento de los consejeros de esos institutos. Así el PRI recuperó Chihuahua, Nuevo León, Jalisco y Yucatán, ganados por el PAN. De la misma manera recuperó Michoacán y Zacatecas en manos del PRD. Obviamente el PAN y el PRD caricaturizaban la situación real. No era solamente el gobernador el que controlaba el nombramiento de los consejeros y los magistrados electorales locales. En realidad, el gobernador, su partido y los partidos opositores en cada estado negociaban esos nombramientos en función del peso electoral de cada uno de ellos. Por supuesto, el partido del gobernador se llevaba la mayor parte solamente si contaba con mayoría abrumadora en el Congreso local, pero si no era así se veía obligado a negociar las cuotas con los otros partidos. Pero ese diagnóstico simplificado se impuso gracias a la lógica de trueque de la reforma electoral.

La reforma constitucional trasladó los nombramientos a instancias nacionales: el de consejeros de los OPLES al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y el de

magistrados de los tribunales locales fue trasladado al Senado. Estos dos conjuntos de nombramientos debían llevarse a cabo antes del inicio de los procesos electorales que culminarán el primer domingo de junio de 2015. Lo anterior significa que a más tardar el 30 de septiembre debían producirse los nombramientos de los integrantes de las autoridades electorales de 18 entidades, lo cual significó un gran reto, tanto para el recién integrado INE como para el Senado. Pero antes de analizar el proceso de nombramiento de los nuevos consejeros (los de magistrados no serán considerados en este capítulo) es necesario estudiar el significado de estos “nuevos” organismos electorales.

El artículo 41 constitucional reformado establece que los OPLES tienen atribuciones en las siguientes materias propias de las elecciones locales:

1. Derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y los partidos políticos.
2. Educación cívica.
3. Preparación de la jornada electoral.
4. Impresión de documentos y producción de materiales electorales.
5. Escrutinios y cómputos.
6. Declaración de validez y otorgamiento de constancias.
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo.
8. Resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos.
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana.
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.

El artículo 104 de la LGIPE desagrega las anteriores en 19 materias en las cuales los OPLES ejercen funciones, añadiendo algunas como la de aplicar las disposiciones, reglas, lineamientos, criterios y formatos establecidos por el INE; supervisar las actividades de los órganos distritales y municipales de la entidad, y, finalmente, informar a la Unidad técnica de vinculación con los OPLES sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el INE.

En los supuestos detallados en la ley y con la aprobación de una mayoría calificada de cuando menos ocho votos, el INE puede a) asumir directamente (facultad de asunción) las actividades propias de la función electoral que correspondan a los OPLES; b) atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLES (facultad de atracción), cuando su trascendencia lo amerite o para establecer un criterio de interpretación, y c) delegar en los OPLES (facultad de delegación) algunas atribuciones o bien reasumirlas. El

título quinto del libro tercero de la LGIPE detalla los supuestos bajo los cuales se pueden poner en práctica estas atribuciones.

La facultad de asunción puede ser total o parcial. La primera (artículos 120-122 de la LGIPE) consiste en que el INE asuma directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral de los OPLES. Solamente puede llevarse a cabo antes de que inicie el proceso local correspondiente y debe ser aprobada por mayoría de al menos ocho votos de los integrantes del Consejo General del INE. Para ser aprobada debe acreditarse que se presenta alguno de los siguientes dos supuestos: a) Factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa, que afecten los principios constitucionales electorales e impidan la organización pacífica de la elección por parte del OPLE respectivo; b) Falta de condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el OPLE respectivo. El procedimiento para ejercer la facultad de asunción total se puede iniciar por al menos cuatro de los consejeros del CG del INE o por la mayoría del consejo del OPLE.

La facultad de asunción parcial (artículo 123 de la LGIPE) implica que el INE solamente asume alguna actividad propia de los OPLES y puede presentarse en cualquier momento del proceso electoral. El CG del INE podrá aprobarla por mayoría de al menos ocho votos.

La facultad de atracción (artículo 124 de la LGIPE) puede ser ejercida cuando lo decida el CG del INE por una mayoría de al menos ocho votos, a petición de al menos cuatro de los integrantes del CG o de la mayoría del consejo general del OPLE respectivo. La ley considera que una cuestión es trascendente cuando reviste un interés superlativo reflejado en la gravedad del mismo, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local. Cuando se trate de sentar un criterio de interpretación, el CG del INE valorará su carácter excepcional o novedoso y el alcance que la resolución pueda tener para la sociedad en general como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.

Finalmente, la facultad de delegación (artículo 125 de la LGIPE) tiene un carácter excepcional. Para su aprobación el CG del INE debe valorar las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del OPLE, que le permitan desempeñar con eficiencia la función delegada. Solamente puede ser aprobada antes del inicio del proceso electoral correspondiente, para lo cual se requiere, también, una mayoría de al menos ocho votos del CG del INE. Finalizado el proceso electoral, cesan los efectos de la delegación. El INE puede reasumir la función delegada antes de que concluya el proceso electoral, siempre

y cuando sea aprobada por la misma mayoría de ocho votos. La delegación se realiza de forma específica en cada caso para un OPLE determinado.

El Consejo General del INE tiene a su cargo la designación y la remoción de los integrantes del órgano superior de dirección de los OPLES. Para ambas se requiere una mayoría de ocho votos (artículos 101 y 103 de la LGIPE). El artículo 116 constitucional establece las bases generales a las que se sujetará dicha designación. El organismo superior de dirección, que también recibe el nombre de Consejo General en las leyes electorales locales, se integra por un consejero presidente y seis consejeros electorales con derecho a voz y voto. Al igual que en el Consejo General del INE3, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos solamente cuentan con derecho a voz. Quienes aspiren a ser consejeros deben ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación. El mismo artículo constitucional remite a la ley secundaria para el detalle de los requisitos y el perfil exigibles. Los consejeros electorales duran en el cargo siete años, no pueden ser reelectos ni tener otro empleo remunerado. El articulado ordinario del texto constitucional y de la LGIPE no establecen la renovación escalonada de los consejeros de los OPLES, a diferencia de los del INE cuya renovación escalonada está prevista en el artículo 36 de la LGIPE y en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional (pero ya no en el artículo 41 constitucional como ocurría antes). Es el artículo décimo transitorio de la LGIPE el que establece la renovación escalonada de los consejeros de los OPLES, en los siguientes términos:

- a) Tres consejeros para tres años.
- b) Tres consejeros para seis años.
- c) Un consejero para siete años.

El título segundo del libro tercero de la LGIPE detalla los requisitos y el procedimiento para la designación de los consejeros. Los requisitos (artículo 100 de la LGIPE) son similares a los establecidos para los consejeros del CG del INE con excepción del que plantea que se debe ser originario de la entidad o bien residente en ella por cinco años antes de la designación, que proviene del artículo 116 constitucional. Se establece también la exigencia de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad. Hay que recordar que en la convocatoria para la designación de los miembros del CG del INE, publicada antes de la aprobación de la LGIPE, se incluyó el requisito de no haber sido miembro del servicio profesional electoral del IFE (hasta aquí, retomado del COFIPE) o de alguno de los institutos locales (no previsto en ley alguna, hasta ese momento), lo cual limitó la participación en ese proceso de muchos posibles aspirantes que contaban con los conocimientos y la experiencia en

materia electoral. Por el contrario, en la convocatoria del INE para la primera designación de los consejeros de los OPLES se omitió este requisito con el argumento de que el servicio profesional electoral nacional aún no existía.

El artículo 101 de la LGIPE establece las bases para la designación de los consejeros. El CG del INE emite una convocatoria pública para cada entidad federativa, en la cual se deben considerar los cargos y periodos a designar, plazos, órganos ante los que se deben inscribir los interesados, requisitos, documentación, y el procedimiento a seguir. La Comisión de vinculación con los OPLES del INE tiene a su cargo el desarrollo, la vigilancia y la conducción del proceso. Esta comisión puede allegarse de información complementaria para llegar a las propuestas de consejeros. La ley no lo detalla, pero se entiende que esta información puede ser resultado de exámenes, entrevistas, etc. Se establecen dos modalidades de designación: a) si solamente se designa una vacante, la Comisión presentará al CG del INE una lista de hasta cinco nombres; b) si se designa a la totalidad de los consejeros, se presentará una sola lista con todos los candidatos a ocupar todas las vacantes. Finalmente, el CG del INE realiza la designación por mayoría de ocho votos.

Las causas graves para la remoción de los consejeros de los OPLES por parte del Consejo General del INE son detalladas en los artículos 102 y 103 de la LGIPE:

- a) realizar conductas que atenten contra la independencia y la imparcialidad de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros.
- b) tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de sus funciones o labores.
- c) conocer de algún asunto o participar de algún acto para el cual se encuentren impedidos.
- d) realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones correspondientes.
- e) emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo.
- f) dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo.
- g) violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el INE. Se entiende por violación grave la que dañe los principios rectores de la función electoral.

En suma, entonces, el nombramiento y la remoción de los consejeros de los OPLES están en manos de los consejeros del CG del INE, lo que los coloca objetivamente en condi-

ciones de subordinación con respecto a éste. Supuestamente esto expulsaría a los gobernadores y a los partidos políticos de la integración de los organismos locales, pero evidentemente no ocurrió así debido a que los consejeros del INE fueron nombrados por los partidos representados en la Cámara de Diputados con arreglo a un sistema de cuotas que garantiza que los así nombrados son personas cercanas a los partidos. Por lo tanto, el primer nombramiento de los consejeros de los OPLES estuvo marcado por las cuotas de los partidos y, ahora también, de los propios consejeros del INE que aprovecharon para colocar a sus colaboradores y gente de confianza.

Para el primer nombramiento de los consejeros de los OPLES, la Convocatoria respectiva fue aprobada por el Consejo General del INE el 20 de junio de 2014 y difundida en su portal de internet (Acuerdo INE/CG69/2014, disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEV2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Junio/CGex20140620-2/CGex201406-20_ap2.pdf). Se inscribieron 3 mil 416 aspirantes, entre los cuales se encontraban muchos de los consejeros en funciones y quienes ya han ocupado antes ese cargo en sus estados. Además, como no se estableció en la convocatoria el requisito de no haber sido miembro del servicio profesional electoral durante el último proceso electoral (cuestión confirmada por el tribunal electoral), se inscribieron también muchos funcionarios electorales federales y locales.

Se sabe que 77% de los consejeros en funciones de las 18 entidades involucradas se inscribieron como aspirantes, de los cuales cabe destacar la presencia de 13 presidentes que aspiraban a repetir en el cargo (*Reforma*, 19 de julio de 2014). Del total de aspirantes, el 65% correspondía a hombres y 35% a mujeres. El CG del INE aplicó el criterio de paridad de género (no establecido en la Constitución ni en la LGIPE), de tal manera que del examen de conocimientos que se aplicó solamente pasarían a la siguiente etapa las 25 mujeres y los 25 hombres con calificaciones más altas. La siguiente etapa incluía la elaboración de un ensayo presencial, una evaluación curricular, una entrevista y las observaciones de los partidos políticos. Al final de ese proceso, el Consejo General del INE nombró a seis consejeros electorales y un consejero presidente, procurando que al menos tres correspondieran al mismo género.

De 3 mil 416 personas que se inscribieron en todo el país solamente 2 mil 951 cumplieron satisfactoriamente los requisitos para realizar el 2 de agosto el examen de conocimientos compuesto por 90 preguntas de opción múltiple. A la siguiente etapa pasaron solamente las 25 mujeres y los 25 hombres mejor evaluados de su entidad federativa. El periodista Ricardo Alemán (*El Universal*, 22/09/2014) planteó que el haber programado el examen en dos turnos, matutino y vespertino del mismo día, permitió que algunos aspirantes de la mañana sacaran el examen y lo filtraran a quienes lo realizarían por la

tarde. Hay que aclarar, sin embargo, que el examen se realizó en computadora, en línea con el CENEVAL, por lo que sustraer el examen habría implicado que uno o varios supuestos aspirantes lo copiaran o memorizaran, completo o en partes, para posteriormente resolverlo y pasarlo a los sustentantes vespertinos. El argumento de Alemán plantea que los beneficiarios de esa acción habrían sido funcionarios de distintos niveles que habrían enviado a sus subordinados a sacrificarse. Puede ser una especulación pero vale la pena rescatarla como muestra del clima de desconfianza.

Los aspirantes que se ubicaron entre los 25 mejor evaluados sustentaron un ensayo presencial, también en línea, durante dos horas del día 23 de agosto, lo que permitió que las listas por entidad se redujeran. De quienes aprobaron la etapa del ensayo se produjo una nueva depuración por medio de la valoración curricular (formación, trayectoria profesional, etc.) que practicaron los consejeros del INE. Algunos aspirantes rechazados se inconformaron ante el propio instituto y ante el TEPJF, ante lo cual el primero accedió a incorporar a algunos aspirantes a la etapa de entrevistas. Por supuesto, no faltaron acusaciones de que esto fue resultado de las presiones de los partidos o de la filiación política de los consejeros del INE. Finalmente se pasó a una etapa de observaciones de los partidos a las listas. En el camino se fueron acumulando impugnaciones de aspirantes, algunas ante el TEPJF, otras más directamente ante la comisión de vinculación. Esto permitió que el 17 de septiembre, un día antes de las entrevistas, se informara que 19 aspirantes habían sido eliminados y otros 34 reincorporados sin mayor explicación.

Lo interesante es que en las etapas reseñadas quedaron fuera algunos consejeros en funciones, algunos de los cuales ni siquiera lograron ubicarse entre los 25 mejor evaluados. Hay que recordar que esos consejeros fueron nombrados en su momento por los congresos locales de sus entidades o por la ALDF en la capital, más por sus afinidades políticas que por sus conocimientos y experiencia en materia electoral. Un caso interesante es el Distrito Federal, de cuyo instituto electoral local se presentaron al proceso seis de sus siete consejeros, pero solamente dos de ellos lograron colocarse entre los mejor evaluados. Del Estado de México ninguno de los consejeros en funciones logró pasar a la última etapa.

El viernes 26 de septiembre a las 20 horas se reunió la comisión de consejeros que tenía a su cargo la conducción del proceso y en tiempo récord aprobó las propuestas para los 18 OPLES que debían renovarse. Estas propuestas debieron ser aprobadas por el Consejo General del INE el martes 30. A primeras horas de la mañana los partidos políticos fueron los encargados de hacer las primeras filtraciones de las listas, lo que sugiere que los consejeros las aprobaron en estrecho contacto con los dirigentes partidarios, o que en algunos casos fueron éstos los que propusieron directamente los nombres que debían

quedar. Ya cuando las filtraciones eran escandalosas, al mediodía del sábado 27, la lista completa fue publicada en la página del INE, sin explicación o fundamentación alguna.

Un elemento positivo del proceso es que en varios estados y el Distrito Federal quedaron fuera los consejeros impuestos por los partidos (o por los gobernadores, como afirmaban el PAN y el PRD cuando se discutía la reforma) en los años previos. Pero lamentablemente muchos de los propuestos, con pocas honrosas excepciones, fueron abiertamente repartidos entre los consejeros y los partidos políticos de entre personas que se han formado a la sombra de funcionarios de los anteriores institutos locales, del IFE-INE, los tribunales locales o el TEPJF. Quedaron ausentes los académicos expertos en los temas electorales que en alguna época fueron actores importantes del proceso de ciudadanía de los organismos electorales. Proliferan ahora funcionarios públicos, asesores o ex asesores de consejeros o magistrados con evidentes vínculos con grupos de poder político.

A reserva de realizar un estudio detallado del proceso de designación de los consejeros para los 18 OPLES, veamos brevemente el caso del Distrito Federal. Todo parece indicar que el PRD y el PRI se quedaron con tres consejeros cada uno y al PAN solamente le dejaron uno.

La cuota del PRD quedó integrada de la siguiente forma:

- El consejero presidente, Mario Velázquez, era cercano al consejero Javier Santiago, desde la época en que éste se desempeñó en el mismo cargo (1999-2006). Su carrera también ha estado vinculada al actual magistrado del TEDF, Adolfo Riva Palacio, quien fue secretario ejecutivo del IEDF durante catorce años. Originalmente fue declarado no idóneo al no aprobar el ensayo presencial (calificación inferior a 7), pero después de solicitar la reconsideración de su evaluación fue reincorporado con una calificación apenas de 7.25 (información procedente del *Informe circunstanciado sobre el expediente INE-JTG-567/2014* y *Consecutivo SIMI JTG-578/2014*, consultado en el TEPJF, Sala Superior, ponencia del Magistrado Salvador Nava). En su síntesis curricular no se mencionan publicaciones (las síntesis curriculares están disponibles en la página del INE: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/>).
- Consejero Carlos González Martínez, para tres años. Se ha desempeñado en el IFE (Director de Capacitación, Vocal Ejecutivo de la junta local de Michoacán), el TEPJF (como asesor de la magistrada Carmen Alanís, cercana al PRI) y la FEPADE (como asesor de quien fue su titular María de los Ángeles Fromow). Su síntesis curricular solamente menciona un artículo en una

revista académica. Obtuvo la calificación más alta en el ensayo (10) y en el examen de conocimientos pero fue designado para un periodo de tres años solamente.

- Pablo Lezama Barreda, para tres años. Ha sido funcionario en el Tribunal Superior de Justicia, el Gobierno del Distrito Federal y en la delegación Coyoacán. Menciona solamente tres artículos sobre temas electorales y de partidos. El PAN lo impugnó por haber sido inhabilitado por un año cuando fue funcionario del Tribunal y por haber ocupado algún cargo de responsabilidad en el PRD. El TEPJF encontró que eso había ocurrido fuera de la temporalidad establecida en la ley como requisito para ser consejero (Sala superior del TEPJF, Sentencia sobre los expedientes *SUP-RAP-144/2014* y *sus acumulados SUPRAP147/2014* y *SUP-JDC-2616/2014*).

La cuota del PRI quedó integrada por los siguientes consejeros:

- Yuri Gabriel Beltrán, para seis años. Ex asesor de la magistrada del TEPJF, Carmen Alanís, de conocida cercanía con el PRI. Trayectoria en el IFE y el TEPJF a la sombra de dicha magistrada (quien fue secretaria ejecutiva del IFE). Ha publicado algunos artículos sobre temas electorales. Calificación en el examen de 94.44 y en el ensayo de 9.82.
- Dania Paola Ravel Cuevas, para seis años. Fue asesora del consejero Marco Baños en el IFE, de donde pasó a ser funcionaria del ISSTE, al frente del cual estaba quien fue representante del PRI en el CG del IFE. Al momento de ser nombrada era asesora en el TEPJF. Su síntesis curricular menciona que es autora de un libro de derecho electoral, pero no menciona editorial ni lugar de edición.
- Olga González Martínez, para tres años. La única integrante del servicio profesional del extinto IFE que logró ser consejera. Ha participado en cinco procesos electorales federales, seguramente desde 2000 (no lo indica en su síntesis curricular). Dice que ha participado en 90 procesos electorales locales, lo cual se antoja inverosímil. No dice desde cuándo ni en cuáles entidades. Ha publicado un artículo en un periodo local.

Finalmente, la cuota del PAN solamente quedó integrada por una consejera, Gabriela Williams, para seis años. Trabajó en el TEPJF de 2005 a 2013. A partir de este último año se incorporó como coordinadora de asesores en el Instituto Electoral del DF. No tiene obra publicada.

Llama particularmente la atención que en el OPLE del DF, donde están las universidades más importantes del país, no haya quedado un solo académico como consejero

electoral³⁹. Este organismo dejó de estar bajo el dominio de las corrientes del PRD, aunque es poco probable que la situación mejore.

El TEPJF resolvió un buen número de impugnaciones sobre la designación de consejeros de los OPLES. Varias decenas de juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (JDC) fueron interpuestos por aspirantes. Los partidos interpusieron varios recursos de apelación (RAP) contra el proceso de designación: a) Los partidos Morena y PRD, así como el representante de los legisladores del PAN, impugnaron el nombramiento de consejeros en general abarcando varias entidades; b) el PAN impugnó en particular el nombramiento en el DF, Michoacán y San Luis Potosí; c) el PT impugnó la designación de un consejero de Michoacán; d) finalmente, hasta el PRI impugnó el nombramiento de una consejera de Colima. Por cierto, éste fue el único caso en que el TEPJF le dio la razón a una impugnación, revocando el nombramiento y ordenando al CG del INE nombrar un sustituto (*SUP-RAP-142/2014 y acumulado*).

Uno de los aspectos que impugnaron los partidos es que en la sesión del Consejo General del INE, donde se aprobó la designación de consejeros, el 30 de septiembre, nunca se presentaron los dictámenes y los análisis que debían acompañar las propuestas por entidad, de tal forma que nunca se conocieron los criterios aplicados por el INE para las designaciones. Un caso interesante fue planteado por el representante de Morena, sobre un consejero propuesto para el Estado de México, de quien afirmó que había sido representante del PAN ante el instituto local. La respuesta del representante del PAN fue elocuente porque reconoció que efectivamente esa persona fue representante e incluso es militante de su partido, pero que eso no lo inhabilitaba para ser consejero (versión estenográfica de la sesión del CG del INE del 30 de septiembre de 2014, pp. 66-67. Disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/estenograficas/2014/09/30092014.html>).

También en dicha sesión, el senador panista Javier Corral reconoció que él avaló el método de cuotas utilizado para nombrar a los consejeros del INE, con la esperanza de que su comportamiento estuviera a la altura de los retos abiertos por la reforma electoral, pero concluía planteando su “profunda decepción sobre la manera en que han actuado varios Consejeros Electorales en este Instituto Nacional Electoral; este proceso de integración de Organismos Públicos Locales Electorales muestra la fragilidad de esta institución y lo vulnerable aún de nuestra democracia” (p. 71 de la versión estenográfica).

El mismo senador Corral opinaba: “...hoy lo que tenemos ante nosotros es que exactamente la mitad de las propuestas tienen identificación o vínculos con el Partido

39. Debo aclarar que yo participé en el proceso para integrar el OPLE del Distrito Federal y llegué hasta la última etapa. Yo era el único académico sobreviviente en la entidad. Tengo una amplia obra publicada en materia electoral en general y del Distrito Federal en particular. Dado que no me apadrinaba partido o consejero alguno, no resulté designado.

Revolucionario Institucional. En política no existen las casualidades y estas señoras y señores Consejeros Electorales son conformaciones de órganos partidizados, no son órganos profesionales autónomos independientes, ciudadanos imparciales, son órganos partidizados” (p. 73).

El diputado del PRD Fernando Belaunzarán planteaba: “Hicimos una Reforma Electoral tremenda para garantizar independencia a los Órganos Electorales Locales y podemos decir, no lo conseguimos. No lo conseguimos porque este Consejo General no logró ese objetivo de garantizar consejos ciudadanos independientes que den certeza. Lo que hicieron fue reproducir, en algunos casos cuotas, en otros casos poner inadmisibles...” (p. 128).

Comentario final

El día siete de octubre de 2014 iniciaron formalmente los procesos electorales, el federal y 18 locales, que culminarán el primer domingo de junio de 2015. Lamentablemente esto ha ocurrido en el contexto de un deterioro anticipado del nuevo entramado institucional aprobado apenas hace unos meses, sin contar con la difícil situación en materia de seguridad que se vive en varias partes del país, de la que los casos de Tlatlaya e Iguala son apenas la punta del iceberg.

La creación del nuevo Instituto Nacional Electoral culminó en un reparto entre los partidos políticos de los consejeros de su órgano superior de dirección. Los consejeros que tienen a su cargo la aplicación de las nuevas reglas derivadas de la reforma electoral tienen, desde su nombramiento, líneas de lealtad muy claras con respecto a los tres grandes partidos que pactaron la reforma. Además, el diseño de la reforma constitucional y la LGIPE ha sobre cargado de atribuciones, tanto en las elecciones federales como en las locales, al nuevo instituto electoral.

La designación de consejeros de los flamantes OPLES terminó en una nueva modalidad de reparto por cuotas, ya no desde los congresos locales sino ahora desde el Consejo General del recién creado INE. Ahora los partidos políticos hicieron sentir su fuerza por medio de los consejeros propuestos, pero estos mismos consejeros también pusieron de su parte colocando a sus protegidos. Recordemos que cada vez que se renovaban los consejeros de los institutos electorales locales, el proceso terminaba en impugnaciones de lo resuelto por los congresos locales ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los conflictos estaban descentralizados, por decirlo así, en los estados y el DF. El problema ahora es que, gracias a la reforma electoral, toda la tensión se descarga sobre el INE, origen de las designaciones.

El proceso electoral 2014-2015 será la gran prueba de la reciente reforma político electoral y de dos de sus creaciones más importantes: el INE y los OPLES.

Fuentes consultadas

Libros y Revistas

BECCERRA CHÁVEZ, PABLO JAVIER (2013), “El sistema electoral mexicano frente a los cambios del presidencialismo: El Instituto Federal Electoral, de la subordinación a la autonomía”. En Escamilla Cadena, Alberto y Pablo Javier Becerra Chávez (Coordinadores), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*. México, Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa-Miguel Ángel Porrúa Editor, pp. 85-108.

JACOBO MOLINA, EDMUNDO (2014a), “Hacer más con menos”. Revista *Voz y Voto*, número 257, México, Julio de 2014, pp. 20-22.

JACOBO MOLINA, EDMUNDO (2014b), “2015: retos y costos”. Revista *Voz y Voto*, número 260. México, Octubre de 2014, pp. 10-15.

MERINO, MAURICIO (2009), “La reforma electoral y el nuevo régimen político de México”. En Rodríguez Araujo, Octavio (Coord.): *México ¿un nuevo régimen político?* México, Siglo XXI.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2014), *Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014*.

Leyes

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado en Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014, pp. 10-30.

DECRETO por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Publicado en Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014.

Páginas de internet

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, <http://www.ine.mx>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, <http://portal.te.gob.mx>.

CÁMARA DE DIPUTADOS, <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, <http://www.scjn.gob.mx>

Capítulo IX

El Instituto Nacional Electoral: Búsqueda de eficacia y centralización

David Morales González*

Karen Susana Góngora Pantí**

Introducción

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS, EN MÉXICO SE HA DISCUTIDO DESDE EL ÁMBITO PÚBLICO la mejor manera de conciliar el diseño político heredado por el sistema autoritario mexicano, que contaba con un arreglo institucional funcional para sus fines, y dentro de ese imbricado sistema, el peculiar federalismo mexicano intervenía también para reproducir las políticas y decisiones provenientes desde el centro de poder concentrado en el jefe del Ejecutivo y su partido dominante (Carpizo, 2004).

En esa discusión, destaca que en realidad lo que ha prevalecido en México en sus distintas etapas es un federalismo formal con dispositivos institucionales de tipo centralista, mismo que va transformándose con el vaivén de la historia. Así, en la década de los ochenta del siglo pasado, se logró reformar el artículo 115 para dar facultades precisas a los municipios. Anteriormente, a finales de la década de los setenta se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Calzado, 1991), dando orden a una función recaudatoria y distributiva marcada por la ineficacia y la mala coordinación entre las entidades estatales y la federación.

De esa manera, se ha marcado *una tendencia reformista que descentraliza y recentraliza*, o inclusive sólo concentra, según se logre el efecto esperado en el cumplimiento de los fines del Estado, ya sea en la administración tributaria, la distribución de los ingresos, la seguridad pública, entre otros bienes públicos, con el fin de asegurar la gobernabilidad del país.

En esa tendencia se encuentran las reformas político-electorales que han afinado reglas y procedimientos según lo imponga la presión social o política del contexto. En aras

* Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

** Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Campeche. Maestra en Administración Pública y Políticas Públicas por el CIDE, México.

de lograr la eficacia en la función estatal de organizar elecciones democráticas que aseguren una transición pacífica del poder, el Estado mexicano ha rediseñado sus instituciones y transformado el sistema federal con base en una especie de *abducción y centralización de funciones electorales* que no se pueden garantizar con las capacidades institucionales de las entidades federativas y sus propios organismos electorales. La reforma político electoral de 2013-2014 parece haber culminado esa tendencia a la recentralización de la función electoral.

En este artículo discutimos qué tanto este nuevo diseño electoral, con un modelo de facultades centralizadoras, son positivas en términos de la eficacia que puede lograr la administración electoral, inclusive en términos de un federalismo de tipo cooperativo. Así, intentamos responder a preguntas como: ¿Qué es lo nuevo en el ámbito administrativo y organizacional del Instituto Nacional Electoral (INE)? ¿En qué grado las nuevas medidas favorecen al federalismo vigente o, con similares efectos, a una centralización cobijada en un federalismo centrípeto? ¿Qué tan favorables son la descentralización anterior y la actual concentración de facultades en un esquema electoral?

Nuestro interés básico está puesto en la descripción de los cambios ocurridos en el conjunto de las autoridades electorales administrativas con la creación del INE en 2014, y cuestionaremos si la reforma puede ser justificada según dos argumentos formulados en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional: 1) el ahorro de recursos públicos en la organización de procesos electorales y 2) la generación de candados suficientes contra la posible intromisión de los gobernadores en los organismos electorales.

Lo anterior será valorado en parte desde una perspectiva federalista y analizaremos qué tanto esta reforma electoral y las características que adquiere la administración electoral mexicana, vulneran o no los principios y el funcionamiento del federalismo mexicano. Por otro lado, buscamos hacer una valoración del diseño institucional de la administración electoral mexicana, el órgano superior de dirección y las facultades de la administración electoral local, así como sus implicaciones en términos de *eficacia* en la organización de los procesos electorales.

El sistema federalista y la administración electoral mexicana

De acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro país “[...] es una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen; pero unidos en una federación [...]”. Existen muchos estudios sobre el concepto y las implicaciones de un sistema federal, por lo que en los siguientes párrafos pretende-

mos exponerlo de manera sucinta para después referirnos a la administración electoral mexicana, inmersa en este esquema.

Así, empezamos por referirnos al régimen federal como un conjunto de entidades que se ponen de acuerdo para crear y delegar funciones a un ente superior, a “otro cuerpo político independiente de ellas” (Cabrero, 2007) que al final las une y las guía en el fortalecimiento de la gestión de gobierno, manteniendo siempre espacios de autonomía. En un gobierno federal existen distintos niveles de toma de decisiones (centralizados y descentralizados), en el que la demanda de la ciudadanía por los servicios públicos determina las elecciones hechas en cada nivel respecto a la provisión de éstos (Oates, 1977). En contraste con el sistema unitario o centralista, en el cual una administración “aglutina todas las funciones y facultades, y gobierna directa o indirectamente un territorio entero” (Cabrero, 2007), en un sistema federal las funciones y facultades están más o menos descentralizadas dependiendo del contenido del pacto originario y de la eficiencia de las unidades subnacionales de gobierno.

Por otra parte, la cooperación y coordinación que conlleva el pacto federal fueron vistas por los fundadores del federalismo norteamericano –Hamilton, Madison y Jay (2013)– como un incentivo positivo para mantener la estabilidad de las confederaciones, atajando tentaciones extremadamente centralistas y desalentando las visiones de autonomistas radicales. Sin ser un diseño atomizador, el federalismo se constituye entonces en un sistema conveniente para la gobernabilidad del moderno Estado-nación, así como en un arreglo institucional donde el poder federal es síntesis política de los poderes de la unión. En ese sentido, Pérez Correa (2008: 37) sostiene que, para lograr el pacto federal, es necesario “proporcionar a cada entidad federativa los instrumentos republicanos, fiscales, técnicos y competenciales que les permitan liberar sus potenciales, definir y acometer sus grandes tareas, apoyadas en poderes capaces de realizar plenamente su vocación gubernativa”.

No obstante el diseño formal, la historia de México se ha caracterizado en gran medida por una lógica centralista más que federalista. En todo caso, se desarrolló un federalismo centrípeto. Esto es, en las primeras décadas del siglo XIX, después de que México alcanzara su independencia, el régimen federal se vio inmerso en un vaivén constitucional. El federalismo habría de encontrar un sustento legal hasta el porfiriato, aunque en la práctica fuera desdeñado. La Constitución de 1917 confirma al federalismo, sin embargo, con la consolidación del partido hegemónico regresaría a ser un sistema federal *de jure*, aunque *de facto* prevalecieran las decisiones del centro sobre el resto de las entidades.

En los primeros años del México independiente, en el ámbito electoral, destaca el hecho de que los comicios estaban a cargo de los ayuntamientos, de acuerdo con lo esta-

blecido en las Constituciones Políticas de 1824 y 1857. Por otra parte, según Levi y Soto (2008: 129) “el primer paso hacia el federalismo electoral se dio con la Ley Electoral de 1946, donde se establece el ámbito de competencia de las autoridades federales y se hace la diferencia con las locales”. Con esta Ley se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, encabezada por el secretario de Gobernación y las comisiones electorales, que después sería sustituida por la Comisión Federal Electoral (Becerra, 2013: 87).

Una vez que el sistema político fue transformándose a causa de la presión derivada de la cuestionada elección de 1988, en 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE); en 1994 se estableció su independencia; y en 1996 se le otorgó plena autonomía. De igual forma, en el discurso político se señaló que éstas y otras reformas en materia electoral permitían colocar a México como “un sistema democrático y a las instituciones electorales como un ejemplo de clase mundial” (Casar, 2007: 20). No obstante las tesis que señalan que la transición y el cambio democrático llegaron con los pluralismos políticos locales (Lujambio, 2000), las 32 instituciones electorales locales no ganaron desarrollo institucional y prestigio; más bien, parecían ir a una velocidad inferior a la del ámbito federal, porque el IFE parecía ganar credibilidad y confianza ciudadana. En ese mismo contexto, en 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) fue adscrito al Poder Judicial y ganó autonomía e independencia plenas en comparación con sus antecesores Tribunal de lo Contencioso Electoral (1987) y Tribunal Federal Electoral (1990).

Antes de la reforma electoral de 2013-2014, las autoridades electorales administrativas locales nacieron para organizar en exclusiva las elecciones locales (de gobernador, diputados locales, integrantes de ayuntamientos y aun de autoridades municipales auxiliares). Sin embargo, con la reforma de 2007 el IFE comenzó a concentrar funciones como autoridad electoral para el ámbito local, específicamente, por mandato constitucional, al erigirse en autoridad única para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión en la totalidad de las elecciones, federales y locales. Esa reforma anticipó un proceso de centralización de facultades y funciones electorales federales y locales, y trastocó el arreglo originario derivado del sistema federal.

Las sucesivas reformas constitucionales parecen responder a la necesidad de un cambio de los esquemas institucionales que dejan de funcionar o podrían ser más eficientes con ciertos ajustes. María Amparo Casar ya señalaba que es necesario un “proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan” (Casar, 2007: 7). Así, durante 2013 se discutió y decidió que el Instituto Federal Electoral requería una nueva estructura y nuevas facultades.

Algunos estudiosos en la materia (Casar, 2007) referían que la reforma electoral de 1996 se vio opacada por la falta de instrumentos de las autoridades electorales para impedir prácticas contrarias a la ley, la falta de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, así como una ausencia de regulación de las precampañas, aunado a los elevados costos de los procesos electorales y, en particular, de las campañas electorales.

Ahora bien, los promotores de la reforma de 2013-2014 buscaron justificarla a través del siguiente argumento: “los gobernadores de los distintos estados de la República intervenían indebidamente y siempre a su favor en los comicios que se celebraban en sus respectivas entidades” (René Torres Ruiz, 2014: 107). El ámbito electoral sufrió entonces un conjunto de reformas, entre las que destaca que el Instituto Federal Electoral no sólo cambió de nombre a Instituto Nacional Electoral (INE), sino que le fueron otorgadas nuevas facultades y se modificó relativamente su estructura en el contexto de configuración de un sistema nacional electoral. En el siguiente apartado trataremos las nuevas atribuciones del organismo electoral mexicano y de qué manera contribuyen a la eficacia del federalismo.

El INE: acuerdos políticos en la búsqueda de la eficacia democrática

El enfoque en este trabajo lo inscribimos en el institucionalismo. Consideramos que la institución es sinónimo de regla, de regularidad y de estructura; pero, también, que las reglas tienen sus límites en el contexto en que se desenvuelven. De acuerdo con North (1991: 97) “las instituciones son limitaciones ideadas humanamente que estructuran la interacción política, económica y social; [...] se componen tanto de restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta), como formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad)”. En ese sentido, abordamos la reforma desde su ámbito formal; pero también tratamos los resultados esperados del diseño institucional y las motivaciones que han llevado a este arreglo que parece no ser definitivo.

Desde la concreción del llamado Pacto por México, las negociaciones entre las distintas fuerzas políticas llevaron a una serie de acuerdos y compromisos para apoyar una serie de reformas conocidas como estructurales. Entre las reformas que no eran prioritarias en la agenda legislativa del PRI, se encontraba la reforma política. Sin embargo, el PAN condicionó de alguna manera su apoyo a las demás reformas presentadas por el Ejecutivo Federal (principalmente la fiscal y energética) a cambio de su propuesta de una reforma política electoral que, pese a los cuestionamientos, por tratarse de una propuesta hasta cierto punto centralista, fue impulsada por las tres principales fuerzas políticas de manera consensuada.

Hablar de las reformas electorales en México nos conduce a comprender que se trata de modificaciones graduales al arreglo constitucional, sin plantear cambios profundos a las reglas del juego democrático procedimental, en la misma lógica en que se han dado las reformas electorales en el país, que obedecen a la lógica de presión-liberación (Huntington, 1997). En ese sentido, para el análisis de la reforma y sus efectos sobre la administración electoral mexicana en general, y específicamente la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) y el establecimiento de nuevas facultades como órgano constitucional autónomo, cabe preguntarnos: ¿Qué cambió en términos de estructura? ¿Qué transformaciones se han dado en el diseño del propio organismo? Del mismo modo: ¿Qué nuevas facultades se pueden considerar relevantes? ¿Cuáles serán los efectos esperados?

El INE y sus atribuciones: lo nuevo en su diseño

En México, el establecimiento de nuevas leyes no determina su ejecución y cumplimiento automáticos; no obstante, en la tradición electoral que marcó las últimas décadas del siglo pasado con la creación del IFE (1989-1990) se fue consolidando un espectro de legitimidad y credibilidad, tanto en las reglas del juego como en la actuación de las autoridades electorales.

Con la reforma a alrededor de treinta artículos de la Constitución, podemos darnos una idea de que la reciente reforma política electoral de 2014, es *una reforma amplia*, pero no contamos con elementos empíricos para saber en prospectiva qué tan profunda es para la transformación democrática del país. En la reforma al artículo 41 de la Constitución destaca la transformación de las instituciones y los procedimientos electorales, e incluye la instauración novedosa de un Sistema Nacional Electoral que implica: 1) la creación de leyes generales de aplicación federal y local; 2) la conversión de los organismos electorales estatales independientes del organismo federal electoral en Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) dependientes del nuevo organismo nacional electoral; y 3) el establecimiento de bases primarias para la conformación de un sistema nacional de justicia electoral, lo cual incluye la designación de los magistrados de los órganos locales electorales por el Senado de la República. Estos cambios seguramente tendrán a mediano plazo consecuencias para la eficacia en los resultados de la administración electoral y del proceso de democratización del país.

Una vieja propuesta de los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) se concreta con la creación de un Sistema Nacional Electoral que actúa de manera coordinada para la organización de todas las elecciones en México, tanto federales, como estatales y municipales. La finalidad de crear un sistema de esta naturaleza consiste en dar unidad y coherencia a los todos procesos electorales, de acuerdo

con normas, criterios, procedimientos y políticas casi únicos y centralizados, pues en el ámbito local privaba una gran heterogeneidad de estructuras, de procedimientos y modelos de composición del órgano de dirección de los organismos electorales y de modos de entender la función electoral.

Al analizar la naturaleza del Sistema Nacional Electoral, podemos advertir que en su núcleo está un esquema no sólo de *coordinación*, que ya operaba mediante convenios en elecciones llamadas concurrentes o coincidentes, sino también de *cooperación e integración parcial* de los OPLES con respecto al INE. Este nuevo esquema, previsto en las bases constitucionales (Artículo 41, Apartado C, párrafo 11, incisos a, b y c) denota que la función de Estado de organizar las elecciones *locales* es *compartida* a través de una serie de mecanismos que son *controlados* por el organismo nacional: a) la *asunción directa* de la realización de actividades propias de la función electoral que corresponde a los OPLES y aun la organización de los procesos electorales locales bajo convenio con los OPLES de que se trate; b) la *delegación de funciones* propias del INE en los OPLES, para el cumplimiento de las atribuciones del órgano nacional relativas a los procesos electorales federales y locales; y c) la *atracción* por el INE de asuntos que son de la competencia de los OPLES, “cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación”.

Este esquema, fuente de discusión al plantearse como contrario a los principios del pacto federal, encuentra una justificación importante en la necesidad de contar con una eficiente organización de los procesos electorales y, por tanto, de concentrar procedimientos que puedan derivar en un ahorro de recursos públicos y en la eliminación de la duplicidad de funciones. Aunque hay margen para la duda en cuanto al ámbito competencial preciso de cada uno de los organismos electorales, sobre todo a la hora de correlacionar los contenidos y los alcances de la legislación nacional con los de las nuevas treinta y dos nuevas legislaciones electorales locales, el modelo de unidad con dominante INE-OPLES busca responder a los cuestionados actos de los organismos electorales locales, en especial a su déficit de credibilidad y confianza debido a la injerencia que tuvieron los gobernadores y otras fuerzas políticas locales en la designación de consejeros y la aprobación de los presupuestos, en función de intereses de grupos.

Queda claro que, conforme a las nuevas bases constitucionales, el INE adquiere tres grandes ámbitos competenciales: a) competencias de organización y mantenimiento de la estructura del órgano nacional electoral; b) competencias relativas a los procesos de carácter federal y local que tienen que ver con capacitación de funcionarios, geografía electoral, padrón y lista de electores, ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesas directivas de casilla, fiscalización de ingresos y egresos de los partidos y candidatos y emisión de normatividad interna (aplicable a resultados preliminares, encuestas

y sondeos de opinión, conteos rápidos, observación electoral, impresión de documentos y producción de material electoral); y c) competencias exclusivas para los procesos de carácter federal. En lo interno, la transformación del IFE en INE se llevó a cabo conservando el diseño básico administrativo profesional, funcional y consolidado durante veinticinco años (desde 1990, cuando nació el IFE): su calidad de organismo público autónomo y su integración plural y colegiada con la participación de representantes del Poder Legislativo y los partidos políticos nacionales.

De esta manera, quedan atrás los señalamientos derivados de las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 sobre una disminución paulatina de la independencia del organismo electoral federal frente al Ejecutivo, que se le reconoció al IFEC con la reforma electoral de 1996, en el ocaso del dominio autoritario y presidencialista (Escamilla, 2009). Al contrario, la independencia de la autoridad administrativa electoral fue reafirmada en sucesivos procesos electorales que permitieron mayor apertura y la alternancia presidencial en el año 2000. Sin duda, la lógica de integración de los órganos de dirección del nuevo Instituto asegura una constante vigilancia por parte de los principales actores políticos, al mismo tiempo que el jefe del Ejecutivo federal ha perdido toda injerencia en los procesos electorales.

Consecuentemente, otro aspecto impactante en la consolidación de la confianza en la actuación y decisiones tomadas por el Instituto, es que se mantienen los principios rectores de la función electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Pero se agrega en esta reforma el *principio de máxima publicidad*, para ser congruente con lo establecido en el artículo 6° de la Constitución Política en relación con la obligación de los entes públicos de sujetarse a prácticas de transparencia en correlación con el derecho fundamental de acceso a la información pública. Es indudable que en este campo encontramos una pieza clave para cultivar la confianza ciudadana.

El INE –como antes el IFE– es la autoridad en materia electoral, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Así, la eficacia de las autoridades está dada en la medida que cuenta con la estructura óptima y las capacidades técnicas, condiciones que permiten realizar su función sin presión alguna y tomar decisiones que sean acatadas por los actores políticos. Lo dicho toma en cuenta que, en las premisas de la democracia procedimental, así como en la teoría neo institucionalista, “las reglas formales importan” (Schedler, 2000: 384).

Tal vez uno de los aspectos más cuestionados desde el modelo anterior tiene que ver con la forma de integración del Consejo General que, como en el IFE, es el órgano superior de dirección. No se ha puesto en duda su estructura y lógica de funcionamiento, sino que

los actores políticos en distintos momentos han cuestionado el procedimiento para la designación de los consejeros electorales. En la integración de la autoridad administrativa ha existido mayor sospecha de que los partidos políticos impulsan a sus candidatos favoritos a dirigir el INE, condicionándolos en su actuación de manera indirecta. Esta presunción de que el funcionario no responde más que a los intereses políticos que lo impulsaron en su carrera electoral, ha derivado en la creencia de que el conflicto electoral puede trasladarse también al seno del Consejo General. Y un caso que ilustra lo dicho es la renuncia del consejero presidente del Consejo General del IFE, Luis Carlos Ugalde, en diciembre de 2007, al ser presionado por algunos partidos políticos en esa dirección. Ante esta situación, Luis Carlos Ugalde alegó incumplimiento al mandato constitucional por parte de la Cámara de Diputados (El Universal, 2007). Cabe, entonces, la pregunta: ¿Tenemos como integrantes del Consejo General a una especie de representantes partidistas sin afiliar?

Lo anterior es consecuencia de que, según el orden de sus preferencias, en el proceso de selección se antepone la negociación partidista en el Congreso a los aspectos meritocráticos de los especialistas en materia electoral del país. Además, sigue pendiente lograr mayor transparencia y precisión en la designación de los consejeros, con vistas a que sean verdaderos especialistas apartidistas los encargados de dirigir los procesos electorales. Esto resulta ser un aspecto de interés en cuanto a la pretensión de la reforma de restar influencia o injerencia de los gobernadores –y de otros actores políticos o de poderes fácticos– en la designación de los consejos electorales locales por los congresos locales. Sin embargo, no se elimina del todo la presión e intervención política de los poderes fácticos al otorgar esta función al Consejo General del INE.

El Consejo General del INE se integra por un consejero presidente y diez consejeros electorales; los consejeros del Poder Legislativo con voz pero sin voto (uno por cada grupo parlamentario en cualquiera de las dos cámaras del Congreso de la Unión), los representantes de los partidos políticos (uno por cada partido político con registro nacional) y el secretario ejecutivo del Instituto (quien funge como secretario del propio Consejo General). Se mantiene así la estructura del anterior Consejo General, aumentando a 11 los consejeros –antes eran nueve–. Obedeciendo al sistema federal, quizá hubiera sido conveniente que los consejeros del Poder Legislativo fueran específicamente un número determinado de senadores, pues estarían representando intereses del orden estatal de gobierno (salvo aquellos electos por representación proporcional).

La estructuración colegiada ha permitido atemperar de alguna manera la actuación latentemente parcial de la autoridad electoral, lo cual dota, además, de mayor certeza a las decisiones de la autoridad, sin dejar todo a la interpretación de las reglas del juego, tal y como se plantea en la detallada legislación electoral mexicana, que, no obstante,

presenta lagunas importantes en algunos procedimientos. Como señala Schedler (2000), no todas las reglas son instituciones, porque, para que tengan esa categoría, deben ser “efectivas”, ampliamente conocidas y generalmente aceptadas, una triple condición que no todas las reglas tienen y, para su aplicación, se requiere de una interpretación, situación que requiere solidez. Un órgano colegiado permite que confluyan intereses y puntos de vista sobre un asunto, y que la decisión sea consensuada.

Hasta aquí, vemos que la estructura del INE obedece prácticamente a la misma lógica de su antecesor, el IFE. La inclusión de un nuevo principio, el de máxima publicidad, no altera de modo alguno su naturaleza y funciones; al contrario, le da mayor transparencia a sus actos.

En cuanto al diseño administrativo interno del INE, se mantiene la disposición de que los órganos ejecutivos y técnicos –igual que en el IFE– dispondrán del personal calificado necesario. Conserva, además, la figura de la Contraloría General, con su autonomía técnica y de gestión, para llevar a cabo la propia fiscalización de los ingresos y egresos del INE y los OPLES.

En términos presupuestales, obedeciendo al viejo argumento de que se gastaría menos en la organización de las elecciones, el posible impacto derivaría de la coordinación y cooperación con los ahora denominados OPLES. Sin embargo, no hay claridad en cuanto a si esta situación afecta al federalismo, pues los convenios de colaboración se habían dado de manera permanente con el IFE con la finalidad de proporcionar insumos técnicos diversos y realizar alguna de las partes de los procesos electorales.

Por otra parte, en cuanto al procedimiento de integración del Consejo General, la LGIPE señala en su artículo 36 que el consejero presidente y los consejeros electorales del INE durarán en su cargo nueve años, sin reelección. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Destaca que se define claramente desde la Constitución el procedimiento de designación, que será llevado a cabo por un comité con siete personas de prestigio (tres de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales).

Lo anterior es un diseño que *permite mayor estabilidad* en el Consejo General al no dejarlo sólo a las propuestas de las fracciones legislativas. El acuerdo en el que se estableció el procedimiento para la integración del Comité Técnico de Evaluación que elegiría a los consejeros del INE, fue aprobado por mayoría calificada en la Cámara de Diputados en febrero de 2014 (389 votos a favor, 50 en contra y cuatro abstenciones), donde se incluyeron académicos de reconocido prestigio. Se aprobó también la emisión de la Convocatoria donde se estableció que los 11 consejeros serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara baja. En consecuencia, se llevó

a cabo el procedimiento de evaluación de los distintos candidatos al Consejo General, y el 24 de marzo la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados dio a conocer las listas de los 11 grupos de candidatos finalistas. El 3 abril fue aprobada por mayoría calificada en la Cámara de Diputados (417 votos a favor, 41 en contra y cuatro abstenciones) la designación de Lorenzo Córdova Vianello como presidente del INE, Adriana Margarita Favela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón (para un periodo de nueve años); Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Benito Nacif Hernández (por seis años), y Beatriz Galindo Centeno, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo (tres años). Lo anterior para asegurar el escalonamiento en la integración del Consejo. De los cuatro consejeros que pertenecían al IFE, sólo María Marván Laborde no fue designada para integrar el nuevo Consejo General. Finalmente, los integrantes del nuevo Consejo General del INE rindieron protesta en la primera sesión el 4 de abril de 2014 y empezaron a ejercer sus facultades con la entrada en vigor de la LGIPE, el 24 de mayo de 2014 (el día siguiente de la publicación del decreto de expedición de dicha nueva ley).

Un tema siempre polémico para la opinión pública fue el de en la Constitución se estableció que la retribución que recibieran los consejeros del Consejo General del IFE fuera igual a la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues los sueldos de éstos siempre han sido elevados y, por otra parte, la función de los consejeros únicamente se concentraba en el periodo electoral, con una carga mínima al término de éste. La eliminación de esta disposición llevó a incluir en la LGIPE (artículo 38, párrafo 3) que se atenderá lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución, el cual señala que ningún servidor público podrá ganar más que el presidente de la República.

Otro de los elementos importantes que ha servido como candado para evitar anclas que lleven a la sospecha de imparcialidad, es el que tiene que ver con la prohibición de desempeño de cargos en los órganos de poder público durante dos años después de la fecha en que concluyan su encargo en la función electoral. con la finalidad de evitar conflictos de intereses.

La reforma electoral, el dilema entre el federalismo y la eficacia en la administración electoral mexicana

Una vez que revisamos el ámbito constitucional en general, conviene analizar algunos aspectos de la legislación secundaria, específicamente de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se establecen las reglas para la organización y el funcionamiento de los órganos del INE, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los OPLES.

En los aspectos que impactan funciones sustantivas del INE, se conservan procedimientos y estructuras de la anterior administración electoral, como, por ejemplo, que los órganos de vigilancia del padrón electoral se integren mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales y que las mesas directivas de casilla para la jornada electoral se integren por ciudadanos, situación sustancial que poco tiene que ver con el arreglo federal y mucho con la democracia. El argumento de que la reforma atenta contra el federalismo al centralizar algunas funciones como la integración de los órganos de dirección de los consejos electorales estatales, se vuelve débil por varios aspectos. Resulta un tanto incongruente que los actores políticos y consejos estatales denuncien que se vulnera su autonomía, cuando en la totalidad de las elecciones locales los principales insumos para la organización electoral, los adquieren con la única institución que los desarrolla, es decir, el INE: padrón electoral, lista nominal, distribución de tiempos oficiales de radio y TV, credencial para votar, cartografía electoral actualizada, listas nominales para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, entre otros.

Otro aspecto por el que la reforma podría ser calificada como centralizadora, es la constitución de un Servicio Profesional Electoral Nacional que, según la LGIPE, estará regulado y organizado para su funcionamiento por el INE, y que comprenderá la selección, el ingreso, la capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE y los OPLES. Esta nueva estructura centraliza, pero de ninguna manera atenta contra el sistema federal al circunscribirse al aspecto técnico, ya que está regulado y organizado por una de las primeras instituciones del país que creó un servicio profesional creíble y reconocido constitucionalmente desde 1990 para llevar a cabo sus funciones. En ese sentido, es mejor centralizar para lograr eficacia en el ejercicio de una función de Estado, y no continuar con un modelo bajo el cual las distintas autoridades electores (locales y federales) hacían más o menos lo mismo, aumentando el gasto público y duplicando algunas funciones; además, la responsabilidad era *compartida* de manera incierta, con distintos criterios para aplicar la ley. Igualmente, el servicio electoral en los estados era heterogéneo, lo que llevaba a programas de capacitación diferenciados y distintos niveles de calificación y profesionalización, asimismo a formas diferentes de organizar las elecciones, calendarización diversa de los procesos y materiales y documentación electoral distinta, entre otros aspectos.

En algunas entidades el servicio profesional electoral era permanente (por ejemplo en el Instituto Electoral del Distrito Federal), mientras que en otras se establecía sólo para el proceso electoral (como en el Instituto Electoral del Estado de México). Esto nos muestra distintas formas de concebir la profesionalización del servicio electoral, que en el país era diverso.

No obstante lo anterior, en la última década del siglo pasado se dieron pasos importantes hacia la profesionalización, en contra de la improvisación que permeaba el servicio electoral antes de la década de los noventa. Lo anterior ha permitido que los procedimientos técnico electorales en la actualidad a nivel federal estén perfectamente profesionalizados y rutinizados, lo cual permite una amplia legitimidad para absorber facultades del ámbito local, sin socavar el ámbito político del sistema federal mexicano.

Con esta reforma que integra un Servicio Profesional Electoral Nacional, se gana en homogeneización de procedimientos y de procesos, dando claridad a los programas de regulación del servicio. En la LGIPE se establece que el Consejo General del INE deberá expedir, a más tardar el 31 de octubre de 2015 el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, que regirá las relaciones laborales de los órganos electorales, nacional y local, con sus servidores públicos. Llama la atención que el artículo 30 de esta misma ley señala que el Servicio Profesional Electoral Nacional tendrá dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los OPLES, cada uno con sus respectivos mecanismos de selección, capacitación y profesionalización, entre otros.

Es importante destacar que, con todo ello, se dará homogeneidad a todo el ámbito local en la administración del servicio electoral y *se privilegiará la eficacia sobre la diversidad reinante* hasta antes de la reforma. La consecuencia es que esto *ayudará a establecer un sistema meritocrático y profesional* en las entidades federativas. Sin embargo, hay poca claridad sobre la reestructuración general de los OPLES, ya que, al permanecer bajo esas dos lógicas y conservar las actuales estructuras permanentes como la del IEDF, por poner un ejemplo, no se podrá lograr el objetivo de generar ahorro de los recursos públicos que tan sólo para el organismo electoral nacional aumentan cada año (ver Cuadro 1-IX).

Cuadro 1-IX. Comparativa del presupuesto de 2014 y 2015 del Instituto Nacional Electoral

	Presupuesto 2014	Presupuesto 2015
Monto total	\$11,833,900,000	\$18,572,411,236
Gastos de operación	\$7,789,800,000	\$13,216,888,408

Nota: El presupuesto del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal 2015 tuvo un incremento de 56.9% con respecto al presupuesto del Instituto Federal electoral en su ejercicio fiscal 2014. En 2014, los gastos de operación representaron 65.8% del monto total, mientras que en 2015 los gastos de operación representan 71.1% del monto total.

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Presupuesto del Instituto Federal Electoral para el Ejercicio fiscal del año 2014 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria, las cuales se derivan de la ley federal de Presupuesto y responsabilidad hacendaria y del decreto de Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio Fiscal 2014; y con base en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el presupuesto del Instituto Nacional Electoral para el ejercicio fiscal del año 2015 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad y disciplina presupuestaria, las cuales se derivan de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015.

La designación de los consejeros electorales de los treinta y dos OPLES es uno de los temas más polémicos de la reforma debido a que los congresos de las entidades federativas llevaban a cabo su propio procedimiento, para lo cual en algunos casos se formaba una comisión para tal efecto que emitía una convocatoria pública para que se presentaran los aspirantes, obedeciendo a los requisitos establecidos en la Constitución y las leyes electorales locales, así como perfiles deseables para el buen desempeño del cargo. En algunos casos se presentaban propuestas por cada grupo parlamentario y se conformaban ternas para designar a los consejeros. En otros casos las propuestas recaían sobre los aspirantes mejor posicionados en los resultados de las evaluaciones aplicadas conforme a la convocatoria.

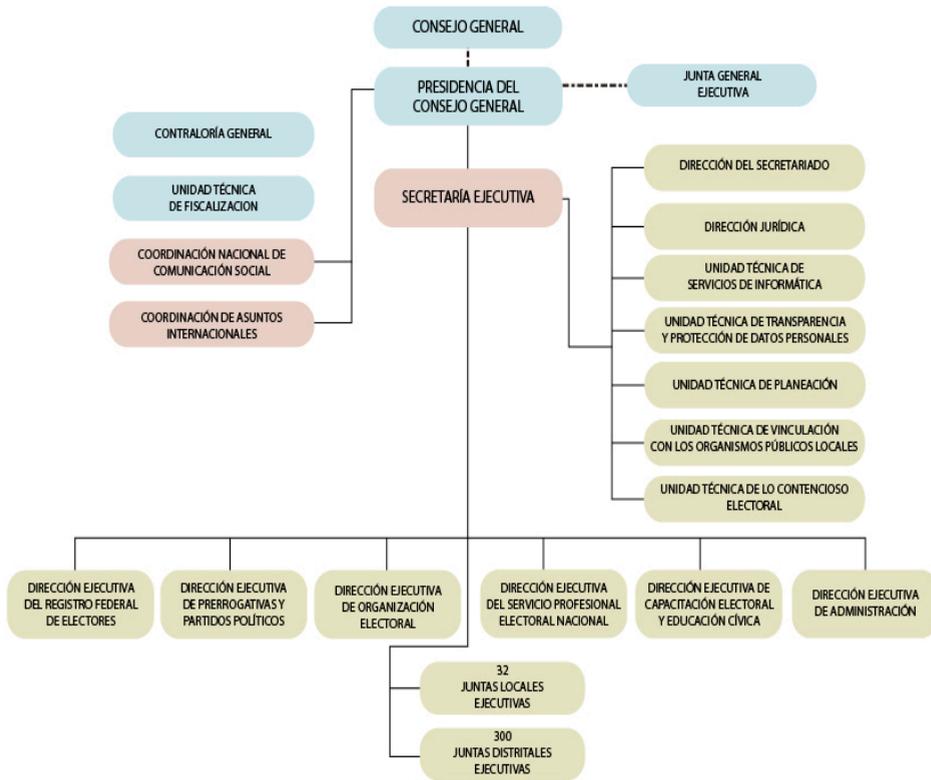
Además, el número de consejeros variaba dependiendo de la entidad federativa (entre 5 y 9 integrantes). En Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, Tamaulipas y Veracruz no se contemplaban consejeros suplentes. En Guanajuato el Poder Ejecutivo designaba a un representante en el Consejo General. En 14 entidades se contemplaba la participación de representantes del Poder Legislativo al interior de los Consejos Electorales. En el caso de representantes de partidos políticos al interior de los consejos electorales, todas las legislaciones electorales locales contemplaban la figura. La duración en el cargo de consejero podía ser de tres, cuatro, seis o siete años, con reelección en algunos casos. En cuanto al

órgano de poder legitimado para designar a los consejeros electorales, las legislaciones de todas las entidades federativas contemplaban a sus legislaturas (González, 2014).

Pero este proceso, además de ser heterogéneo en las entidades del país y dentro del marco federal establecido, nunca fue ajeno a las sospechas de injerencia tanto de los partidos políticos que impulsaban a sus “candidatos” para ocupar un lugar en el Consejo General estatal, como del propio gobernador. El inferir que los partidos políticos o el gobernador influían en la decisión para elegir a los consejeros, alimentaba la sospecha de que éstos quedaban comprometidos con estas figuras políticas al deberles un favor, además de que en un futuro mediato sus carreras políticas dependerían de que sus decisiones no afectaran al partido que los había impulsado.

En ese sentido, con la nueva reforma, entre las atribuciones que representan mayores cambios para el nuevo organismo electoral y para la propia administración electoral mexicana, encontramos una, establecida en el párrafo 2 del artículo 32 de la LGIPE, que denota un gran poder en manos de los consejeros del Consejo General del INE: dicho Consejo General puede elegir y remover al consejero presidente y a los consejeros electorales de los OPLES, pero esta posibilidad ya es objeto de cuestionamientos al considerarse un atentado contra el pacto federal, pues está precedida por el hecho de que se resta soberanía política a los estados al retirar las facultades a los congresos locales para designar a los consejeros electorales estatales. Ahora bien, podemos advertir que, desde 2013, los temas del acuerdo 5 del Pacto por México, sobre Gobernabilidad Democrática, específicamente en el punto 5.3, último párrafo, se estableció el compromiso de “Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales” (Pacto por México, 2013).

Respecto al diseño de funcionamiento y estructura administrativa interna del INE, como ya mencionamos en el apartado anterior, prácticamente se mantiene inalterado. Los órganos centrales siguen siendo el Consejo General, la Presidencia del Consejo, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva, salvo el aumento a 11 en el número de consejeros electorales. En su estructura descentralizada, el INE mantiene: Juntas locales y distritales; consejos locales y distritales, con la misma composición que en el anterior modelo. En la Junta General estarán presentes no sólo el presidente, el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos, sino también los titulares de *h*: fiscalización, contencioso electoral y vinculación con los organismos públicos locales. Estas últimas unidades son de reciente creación (véase el cuadro 2-IX).



Según el artículo 104 de la LGIPE, los OPLES pueden:

- Aplicar los acuerdos y la normatividad emitida por el INE (ya referida en este capítulo);
- Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica y proteger derechos político-electorales de los ciudadanos;
- Hacer los preparativos de la jornada electoral;
- Imprimir los documentos y producir los materiales electorales conforme a la normatividad emitida por el INE;
- Efectuar el escrutinio y cómputo con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales de las elecciones locales;
- Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección respectiva;

- g) Efectuar el cómputo de la elección de gobernador;
- h) Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones locales;
- i) Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales;
- j) Garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral;
- k) Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral;
- l) Organizar, desarrollar y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la legislación de la entidad federativa;
- m) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales;
- n) Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;
- ñ) Informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el Instituto.

Con respecto a esto, el INE puede, a su vez, *atraer* a su conocimiento cualquiera de los asuntos que conciernen a los OPLES en relación con esas facultades, lo cual revela una de las dimensiones de la centralización de la función electoral.

Del mismo modo, para los procesos electorales locales de 2015 y conforme al Artículo 32 inciso g) de la LGIPE, mediante acuerdo del 14 de julio de 2014, el Consejo General del INE determinó *reasumir* las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla, delegadas previamente a los Organismos Públicos Locales, en virtud de considerar (en el considerando 20 del mismo Acuerdo INE/CG100/2014) que “al estar delegadas las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en procesos electorales locales, procede reasumir dichas funciones, a efecto de garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral, en particular el correspondiente a la certeza en los próximos procesos electorales”. Así, es posible que el INE retraiga sus decisiones de delegación en cualquier momento.

Ahora bien, de acuerdo con la LGIPE, en su Título Quinto, no es determinante que el INE asuma la organización de procesos electorales locales, pues la ley establece que debe

mediar un convenio con los OPLES que así lo soliciten. Sin embargo, un punto donde se puede generar tensión al interior del Consejo General, así como la formación de coaliciones entre consejeros con criterios distintos, es en la decisión de ejercer la facultad de atracción de aquellas funciones propias de los OPLES (Capítulo I del Título Quinto, artículos 121 a 124 de la LGIPE). La tensión podría surgir al necesitar mayoría calificada de al menos ocho votos del Consejo, con lo que se da la posibilidad de que un sólo consejero sea el fiel de la balanza y encarezca su voto en el pleno del Consejo, ya sea a favor o en contra, y que los resultados de las votaciones se acerquen más a juegos de tipo suma cero que pueden vulnerar la autonomía e imparcialidad de los propios consejeros, sobre todo si están sometidos a la presión de los partidos políticos que se opongan al ejercicio de la facultad de atracción o que la apoyen.

En estas medidas provisionarias con respecto al cuestionamiento en la propia Ley sobre la capacidad de los OPLES para realizar elecciones de manera profesional, libre y equitativa, parece existir una contradicción, ya que cuando se trata de procesos electivos de las dirigencias de los partidos políticos locales, la organización corresponde a los propios organismos públicos locales, presuponiendo que no existe impedimento alguno para confiar en su capacidad y profesionalismo.

Otro de los elementos polémicos es que, así como corresponde al INE designar a los integrantes del órgano superior de dirección de los OPLES, también está facultado para removerlos. Ante esta posibilidad, estaríamos en un escenario de presión política de los OPLES por el Consejo General del INE, lo cual afectaría sensiblemente la independencia en las decisiones de los consejos generales locales.

Conclusiones

En este capítulo se ha dado cuenta de que la reforma político electoral de 2013-2014 tiene un carácter centralista, pero a la centralización en sí no podemos considerarla con una carga moral en cuanto si es mala o buena, o indeseable, sino que la valoramos en términos de una función de Estado mediante la cual es posible asegurar la *eficacia institucional*, y aun puede representar un elemento indispensable para la *governabilidad democrática*.

El federalismo mexicano ha estado sujeto a través de su historia a un vaivén entre centralización y descentralización; sin embargo, en esta reforma podemos observar una profundización del sistema federal centripeto: obliga a adoptar mecanismos de coordinación entre los distintos organismos electorales, que más o menos se había dado mediante convenios con la autoridad electoral federal, y a una amplia cooperación entre los

distintos actores y entidades políticas involucradas en la nueva administración electoral mexicana. Podemos decir, entonces, que con la centralización de algunas facultades se gana en eficacia.

En cuanto a los argumentos de que la reforma vulnera el pacto federal al concentrar o centralizar facultades en el INE, parecieran diluirse en algunos rubros cuando constatamos que la heterogeneidad de los organismos electorales locales generaba mayor incertidumbre institucional a nivel general; por tanto, con el nuevo diseño se avanza en efectividad y posiblemente —no hay elementos para constatarlo— en ahorro de recursos públicos.

Frente a la expectativa de que el nuevo diseño puede implicar menores costos en la organización de las elecciones, no vislumbramos que se consigan resultados en el corto plazo, pues, además de que el presupuesto del INE ha ido en aumento, siguen operando las costosas estructuras de los organismos electorales locales; no se observa todavía un proceso de reestructuración administrativa que indique que los costos de organización y operación de las elecciones puedan reducirse progresivamente. De la misma manera, el INE —como era el IFE— conserva su estructura federal (juntas locales, juntas distritales, sus respectivos consejos electorales, entre otras instancias) y tiene dificultad para coincidir operativamente con el formato bajo el cual se distribuye y organizan las administraciones electorales locales. En definitiva, es claro que la reforma quedó incompleta en este aspecto, pues no previó una reorganización de las estructuras administrativas electorales locales a imagen y semejanza del INE.

Con respecto a la centralización del sistema electoral mexicano, es posible que se detone una red de intercambios, lealtades y presiones desde el Consejo General hacia los OPLES, y eso puede dañar sensiblemente el funcionamiento de la máxima autoridad electoral, sobre todo en casos de designación o remoción de los consejeros electorales locales. Estamos ante un arma de dos filos, pues este modelo empodera de manera importante a los consejeros electorales del INE, al estar en sus manos la iniciativa de promover, designar o remover a los consejeros electorales locales, incentivando la negociación proveniente de los diferentes actores políticos ante el Consejo General para tratar de influir en sus decisiones en este aspecto, situación que no eliminaría la sospecha de parcialidad tanto del Consejo General, como de los consejeros locales electos por los mismos.

Una aportación importante sería tratar de homogeneizar los procedimientos federales y locales en el marco del Sistema Nacional Electoral, pues, más allá del propósito de generar ahorro de recursos públicos, lo más importante es la racionalización y afinación de los procedimientos institucionales para lograr los mejores resultados de las múltiples operaciones. Por el contrario, un riesgo para la operación del INE relacionado con la concentración de facultades es que a mayor responsabilidad y ámbitos de acción adicionales

para la autoridad electoral, seguramente se dará una mayor presión política por conflictos o decisiones derivadas de los procesos electorales a nivel local. En ese sentido, en la búsqueda de mayor eficacia en la administración electoral, debe buscarse un diseño que no distraiga o presione innecesariamente a la autoridad electoral para lograr resultados objetivos. Por ejemplo, se gana al trasladar la responsabilidad en la aplicación del Proceso Especial Sancionador que operó el IFE en 2012 al amparo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE), y que ahora las instancias jurisdiccionales electorales pertenecientes al TEPJF serán las responsables de resolver.

Todos los estados democráticos enfrentan retos provenientes del diseño de sus instituciones. En México, desde que empezó a liberarse el sistema autoritario, ha privado la modificación gradual de los órganos electorales, casi avanzando con reformas bajo la lógica de prueba y error. Las reformas aún versan sobre cómo lograr un mejor desempeño de las instituciones electorales, *pero se han subestimado acciones que son urgentes para lograr una consolidación democrática, por ejemplo, en contra de la corrupción y la falta de transparencia en los procesos de selección de candidatos de los partidos, o, positivamente, para lograr una expansión de la educación cívica que contribuya a la formación cualitativa de ciudadanos*. Aplazar estos temas significará girar interminablemente en la ruleta de la eterna transición mexicana.

Fuentes consultadas

- Becerra Chávez, Pablo Javier (2013). “El Sistema Electoral Mexicano frente a los cambios del presidencialismo: El Instituto Federal Electoral, de la subordinación a la autonomía”. En *El Presidencialismo mexicano durante los gobiernos de la alternancia*. Universidad Autónoma Metropolitana. Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2007). *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones. México.
- Calzado, Ma. Jesús de Miguel (1991). “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”. En *El Derecho en México, una visión de conjunta*. Tomo II. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F.
- Carpizo, Jorge (2004). *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores, S.A de C.V. Decimoctava edición.
- Casar, María Amparo (2007). *Para Entender la Reforma Política del Estado*. Nostra Ediciones. México.
- Escamilla Cadena, Alberto (2009). “Las Transformaciones del Presidencialismo en el Marco de la Reforma del Estado en México”. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolí-*

- ticos y Psicosocial, vol. 5, núm. 2, pp. 13-47. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.
- González Reyes, Juan Carlos (2014). *La designación de consejeros electorales y la confianza en los órganos electorales de México. Un estudio comparativo entre los estados y la federación*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas. Flacso. México.
- Hamilton Alexander, Madison James y Jay John (2013). *El federalista*. Consultado en <http://libertad.org/wp-content/uploads/2013/04/El-Federalista.pdf>
http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/politicas_publicas/pacto_por_mexico.pdf
- Huntington, Samuel P (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España. Cuarta reimpresión.
- López Levi, Liliana y Soto Reyes Garmendia, Ernesto (2008). “Federalismo y redistribución electoral en México”. *Política y Cultura* núm. 29, primavera. Pp 125-147. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. México.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano. México.
- North, Douglass C. (1991). *Institutions*. Journal of Economic Perspectives, Volume 5, Number 1, Winter. Páginas 97-112.
- Oates, Wallace E. (1997). *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Pérez Correa, Fernando (2008). “El federalismo mexicano del siglo XXI”. En *Federalismo y Descentralización*. Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales, A. C., México.
- Schedler, Andreas (2000). “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”. En *Política y Gobierno*, vol. VII, Núm. 2, Segundo semestre de 2000; pp. 383-421.
- Torres-Ruiz, René (2014). “Conformación, condiciones y perspectivas del Instituto Nacional Electoral en México”. En *Análisis Plural*, primer semestre de 2014. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Otras fuentes

El Universal. “Renuncia Ugalde al IFE”. Viernes 14 de diciembre de 2007. Consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/468002.html>. El 1 de febrero de 2014.

INE / FEPADE / UNAM / TEPJF (2014). *Compendio. Legislación Nacional Electoral*. Tomo I (137 pp.) y Tomo II (321 pp.). México. (Incluye: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Ley Federal de Consulta Popular).

INE (2014). “Acuerdo del consejo general del Instituto Nacional Electoral por el que se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los organismos públicos locales”. Consultado en: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201397-14_01/CGex201407-14_ap_6.pdf y http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Julio/CGex201397-14_01/CGex201407-14_ap_6.pdf

Pacto por México (2013). Consultado en: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

Capítulo X

Gobierno de coalición y ratificación del gabinete presidencial

Alberto Escamilla Cadena*

Introducción

COMO PARTE DE LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL PROCESADA EN MÉXICO en el año 2014, un aspecto modificado fue la posibilidad de que el presidente de la República pueda formalizar un *gobierno de coalición*. Esto implica la introducción de tres nuevos mecanismos en el régimen político: *a)* la construcción de una coalición parlamentaria, *b)* la repartición de carteras de gobierno por parte del Ejecutivo hacia los partidos de oposición y *c)* la aprobación del gabinete por parte del Congreso. Si el próximo mandatario decide utilizar estos mecanismos, se podrían modificar algunos procedimientos que se han mantenido inalterados durante décadas en el presidencialismo mexicano, como son sus facultades exclusivas de nombramiento y, también, se podría poner fin al gobierno compuesto por un solo partido. Si el Ejecutivo opta por el *gobierno de coalición* ¿qué cambiaría en el presidencialismo mexicano? Si bien esta reforma no es de carácter estrictamente electoral, sus alcances tienen que ver, en cambio, con el régimen político, pues introduce innovaciones en las modalidades del proceso de gobierno. En la primera parte de este trabajo, se exponen algunos desarrollos teóricos vinculados con el presidencialismo y las coaliciones; en la segunda parte se aborda la reforma político electoral de 2014, centrándose en el *gobierno de coalición*; mientras que el último apartado analiza la apertura en el gabinete y la ratificación de sus titulares.

Presidencialismo y gobiernos de coalición

El tema del presidencialismo y las coaliciones parlamentarias ha sido ampliamente desarrollado en los últimos años como consecuencia del establecimiento de formatos de gobierno sin mayoría y la ampliación del número de jugadores con capacidad de veto. Si se considera que la gobernabilidad democrática depende, en buena medida, de un acuerdo entre los principales actores políticos, las coaliciones y los pactos que llevan a cabo los partidos y el gobierno son igualmente un objeto de estudio muy relevante.

* Doctor en Estudios Sociales por la UAM Iztapalapa. Profesor Investigador de la UAM Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Por principio, los sistemas presidenciales han sido clasificados de acuerdo con sus diferentes características y contextos socio-históricos. Se han elaborado variadas tipologías con el objeto de precisar sus diferencias. Dieter Nohlen ha propuesto los siguientes tipos: *a) el hiperpresidencialismo, b) el presidencialismo reforzado, c) el presidencialismo puro (o equilibrado), d) el presidencialismo atenuado y e) el presidencialismo parlamentarizado* (Nohlen, 1998: 24). En esta clasificación el aspecto que permite matizar las distintas variantes es el nivel de concentración de poder que hay en el Ejecutivo oscilando de un máximo a un mínimo. En cuanto a la relación entre el presidente y el congreso, Nohlen también distingue entre mandatarios con facultades constitucionales fuertes, sistemas con facultades equilibradas entre ambos órganos de poder (*checks and balances*) y facultades presidenciales atenuadas.

En esta misma línea, los modelos de democracia *mayoritaria* y democracia *consensual* propuestos por Arend Lijphart tienen también como uno de sus referentes la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo; en el caso del primer modelo, el presidente está respaldado por una mayoría de su partido en el órgano legislativo y puede sacar adelante sus propuestas legislativas; mientras que en el segundo ambos poderes tienen un mayor grado de independencia, por lo que su relación es mucho más equilibrada (Liphart, 2000: 23 y 47). Jorge Lanzaro ha propuesto las categorías de *presidencialismo de mayoría* y *presidencialismo pluralista*, en donde la principal distinción es: “en los sistemas afincados en la regla de mayoría, el que gana gobierna; mientras que en los sistemas afincados en reglas pluralistas, el que gana comparte su triunfo y está obligado a negociar los productos de gobierno” (Lanzaro, 2001: 22). Estas distinciones también tienen como componente central el grado de concentración de poder que puede tener un presidente frente al Poder Legislativo. El cuadro 1-X muestra las características de los diferentes tipos de presidencialismo de acuerdo a Dieter Nohlen.

Dado que los presidencialismos latinoamericanos han enfrentado una serie de retos y dificultades durante los periodos de consolidación democrática, ha aparecido una corriente de estudios que plantea algunos mecanismos de orden constitucional e institucional para renovar las funciones y las prerrogativas de los presidentes. Derivado de estas propuestas, diversos autores sugieren conceptos como *adecuación funcional del presidencialismo* (Nohlen), *racionalización del poder presidencial* (Valadés), *parlamentarización del presidencialismo* (Carpizo) o *presidencialismo intermitente* (Sartori).

Cuadro 1-X. Tipos de presidencialismo

Tipos de presidencialismo	Ejercicio de poder
Hiperpresidencialismo o dominante	<ul style="list-style-type: none"> - Concentración de poder en el Ejecutivo. - Supresión de los controles horizontales. - Ejercicio del poder con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios al borde de un sistema constitucional-democrático. - Estilo de decisión jerárquico decisional.
Reforzado o racionalizado	<ul style="list-style-type: none"> - Fuerte Poder Ejecutivo en cuanto a competencias, resultante de reformas constitucionales. - Racionalización del proceso político en función de agilizar políticas de desarrollo. - Estilo de decisión mayoritaria.
Puro o equilibrado	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo estadounidense, poderes equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo. - Funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos. - Estilo de decisión mayoritaria.
Atenuado	<ul style="list-style-type: none"> - Poderes constitucionalmente equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo. - El proceso político está determinado por factores como el tipo de sistema de partidos. - Estilo de decisión mayoritaria.
Parlamentarizado	<ul style="list-style-type: none"> - No tanto determinado por elementos constitucionales de origen parlamentarista (por ejemplo figura de un primer ministro, voto de censura, capacidad de disolver el Parlamento), sino por la práctica política (por ejemplo, gobiernos de coalición). - Estilo de decisión negocial y de compromiso.

Fuente: Nohlen, 2012a: 144.

Diego Valadés apunta que la *racionalización del poder presidencial* implica orientarlo en dirección parlamentaria aunque sin desprenderse de la forma de gobierno original. De acuerdo a este autor, ello “no implica debilitar el poder del ejecutivo sino fortalecerlo en el sentido de que pueda contar con el apoyo del congreso. Significa la incorporación de instituciones de origen parlamentario, adoptando instituciones de este sistema pero preservando la estructura básica del sistema receptor, es decir, subsiste la matriz presidencial, pero se le agregan algunos mecanismos de control político de oriundez parlamentaria” (Valadés, 2007). Las diferentes propuestas de renovación sugieren la necesidad de límites a los poderes constitucionales del Ejecutivo, vigilancia y control hacia sus acciones y desconcentración de facultades hacia otros órganos.

Uno de los aspectos ampliamente tratado en el estudio de los sistemas presidencialistas es el fenómeno del *gobierno sin mayoría*. Para algunos, este formato tendría que evitarse con el fin de disminuir la posibilidad de una parálisis en el proceso legislativo; para otros, permite la emergencia de un contrapeso que resulta necesario hacia las acciones del ejecutivo. Dado que la gobernabilidad exige mayorías calificadas para aprobar reformas, un presidente que no cuenta con este apoyo queda supeditado a la formación de coaliciones parlamentarias para evitar la inacción de gobierno. Sobre este punto cabe distinguir entre *una coalición electoral*, una *coalición parlamentaria* y un *gobierno de coalición*. La primera es una fusión entre dos o más partidos para competir en una elección bajo una candidatura común. La segunda se refiere a las alianzas que llevan a cabo las fracciones parlamentarias en el congreso para alcanzar la mayoría requerida para sancionar leyes. El tercero implica que el titular del Ejecutivo deberá repartir carteras de gobierno a miembros de la oposición, formando un gabinete compuesto por más de un partido. Por lo general, los gabinetes se componen por militantes del partido que ocupa la presidencia; sin embargo, cuando se abren espacios a otras fuerzas políticas en la burocracia gubernamental se conforman gabinetes bipartidistas o multipartidistas (Liphart, 2000). Esto implica que las elecciones presidenciales ya no se constituyen necesariamente en un juego de suma cero en donde el ganador se lo lleva todo, sino más bien, el que gana comparte su triunfo.

En el caso de la *coalición parlamentaria*, en situaciones de gobierno dividido resulta necesaria la cooperación del Poder Legislativo, sin este apoyo un gobierno podría quedarse en condición de minoría y sin la posibilidad de despejar su agenda. En cambio, cuando estas alianzas se producen al interior del congreso, se pueden distinguir dos tipos de *coalición parlamentaria*. Una, es la *coalición mínima ganadora*, que implica una alianza entre dos partidos con el fin de alcanzar el número necesario de votos requeridos para aprobar leyes y reformas. La segunda es la *coalición sobredimensionada*, conformada por un número de partidos mucho más amplio, en donde la aprobación de una legislación tiene lugar a partir del apoyo de la mayoría de fuerzas políticas (Rikker, 2001: 151169). Los sistemas presidenciales con gobierno dividido y con relaciones de poder equilibradas entre Ejecutivo y Legislativo dependen en buena medida de las *coaliciones parlamentarias* para poder gobernar. En algunos países estas alianzas son excepcionales, no se producen con frecuencia, mientras que en otros, son una práctica común. No obstante, los pactos entre la clase política suelen durar poco, difícilmente se mantienen a lo largo de todo un mandato. Sean o no recurrentes, las coaliciones no suelen perdurar por mucho tiempo.

La reforma política de 2014

México es un caso donde se ha establecido de manera permanente, desde 1997, un gobierno sin mayoría. Con el regreso del PRI a la presidencia de la República en 2012, este

formato se ha replicado: el presidente Enrique Peña Nieto no cuenta con un Congreso controlado por su partido, el Revolucionario Institucional. Ante esta situación, el mandatario formalizó el Pacto por México, esto es, una *coalición parlamentaria* (formada por el PRI, el PAN, el PRD y algunos partidos menores) destinada a negociar una agenda de temas, en donde fueron acordados los contenidos y los tiempos para debatir y aprobar una serie de reformas constitucionales. Durante su primer año de gobierno, se concretaron ocho modificaciones con el apoyo de las dirigencias de los partidos de oposición.

En un inicio, el Pacto por México se constituyó en una amplia coalición que incluyó a la mayoría de los partidos políticos, esta fusión produjo la aprobación de reformas en materia de educación, telecomunicaciones, transparencia, una financiera y una que regula el endeudamiento de las entidades federativas. Posteriormente, el pacto pasó a ser una *coalición mínima ganadora* con la aprobación de las reformas fiscal (votada a favor únicamente por el PRI y el PRD), la política y la energética (votada a favor únicamente por el PRI y el PAN).

Una consecuencia del Pacto por México fue que la oposición partidista logró introducir algunos de sus temas prioritarios en la agenda de gobierno y también pudo modificar varios de los contenidos de las iniciativas presentadas en un principio por el presidente Enrique Peña Nieto. De igual forma, condicionaron su permanencia en dicho pacto al exigir cambios en áreas en las que el PRI se había negado sistemáticamente a modificar. Desde que se instauró el gobierno dividido en México, la tendencia que se presentaba con frecuencia era que los legisladores de la oposición tenían pocos incentivos para cooperar y apoyar las iniciativas del presidente. Sin embargo, en la primera parte del actual sexenio prevaleció el apoyo entre partidos.

En este contexto, se procesó una reforma político electoral en donde nuevamente se modificaron aspectos importantes como la aprobación de candidaturas independientes, se equipararon las cuotas de género, se elevó el porcentaje mínimo que deben alcanzar los partidos para mantener su registro, el Instituto Federal Electoral se transformó en Instituto Nacional Electoral con la facultad para atraer elecciones locales, se otorgaron mayores instrumentos de fiscalización a este órgano y se estableció la posibilidad de formalizar gobiernos de coalición. Estas modificaciones fueron propuestas por las fracciones parlamentarias del PAN y del PRD en el Senado. Al establecerse la posibilidad de que el Ejecutivo pueda formalizar un *gobierno de coalición*, se introdujeron mecanismos constitucionales novedosos en el régimen político mexicano. A continuación se presenta un extracto de la iniciativa de reforma al artículo 89 constitucional:

"La experiencia de la pasada elección federal muestra claramente que la democracia mexicana demanda una nueva generación de reformas. Para ello, es urgente redefinir los órganos del Estado y las relaciones de cooperación y control entre ellos, evitando

la parálisis legislativa causada por el gobierno dividido. Uno de los argumentos que más se han presentado con los sistemas presidenciales es que un gobierno dividido fomenta el estancamiento y la parálisis en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. En México hemos vivido gobiernos divididos desde 1997, por lo que es necesario conformar gobiernos de coalición que permitan lograr acuerdos que aseguren la posibilidad de que se pueda aprobar una agenda legislativa común a varios partidos.

La iniciativa busca transitar hacia un sistema presidencialista renovado que permita la construcción de un sistema estable de alianzas. La cuestión principal a resolver es la integración de una mayoría gobernante que permita tanto al Legislativo como al Ejecutivo cooperar en el ámbito de sus responsabilidades. Existen en diversos sistemas presidenciales elementos parlamentarios que permiten al Ejecutivo fortalecer la creación de consensos, tal es el caso del Jefe de Gabinete en Argentina, la moción de censura en Uruguay o la ratificación del gabinete presidencial en los Estados Unidos de América.

En virtud de lo anterior, se propone facultar al presidente de la República para optar por un gobierno de coalición en caso de no contar con mayoría congresional, por lo que deberá acordar el programa de gobierno y la agenda legislativa con las fuerzas políticas representadas en el Congreso. Así mismo, someterá a la Cámara de Senadores, para que sea este órgano legislativo, quien por mayoría simple, ratifique a cada uno de los secretarios de despacho, a excepción de Hacienda y Crédito Público, quien será ratificado por la Cámara de Diputados. Independientemente de que el gobierno opte o no por el modelo de coalición, se propone también que el Senado de la República ratifique el nombramiento del Secretario de Relaciones Exteriores.⁴⁰

La reforma fue aprobada por el PRI y el PAN, mientras que el voto del PRD estuvo dividido. Esta modificación le confiere al Ejecutivo una nueva prerrogativa, pues podrá hacer uso de un mecanismo hasta ahora inédito como lo es el gobierno de coalición, esto con el fin de obtener la cooperación del Poder Legislativo. De igual manera, este cambio podría representar el paso hacia un presidencialismo con matices parlamentarios, una vez que el Congreso podrá intervenir en los nombramientos del gabinete. La reforma introduce tres nuevos elementos en el régimen político:

- 1.- Otorga un sustento legal a la formación de coaliciones parlamentarias por parte de los partidos políticos representados en el Congreso.
- 2.- El Ejecutivo deberá compartir carteras de gobierno con algunos miembros de la oposición partidista.

40. Iniciativa de reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, Senado de la República, 24 de Septiembre de 2013.

3.- El Poder Legislativo ratificará a los titulares del gabinete propuestos por el presidente de la República.

En caso de que el titular del Ejecutivo llegara a optar por el *gobierno de coalición*, propiciaría un presidencialismo distinto en México, dado que introduciría componentes parlamentarios hasta ahora inéditos en el régimen político. De acuerdo con lo que desde hace algunos años plantearon autores como Jorge Carpizo, Diego Valadés, María Amparo Casar o Alonso Lujambio, esta sería la orientación que inevitablemente tomaría el presidencialismo mexicano. Una vez que aparecieron los contrapesos a su poder, emergieron nuevos actores con capacidad de veto y se restringieron sus facultades constitucionales y metaconstitucionales. Parecía inevitable su parlamentarización.

Coaliciones parlamentarias y ratificación del gabinete

De acuerdo con la reforma político electoral 2013-2014, para el sexenio 2018-2024 el presidente de la República tendrá la posibilidad de conformar un *gobierno de coalición*. Esto significa que su partido podrá llevar a cabo una alianza parlamentaria con al menos otro partido de oposición para alcanzar la mayoría requerida y reformar la constitución. Las coaliciones legislativas son una práctica que se ha venido desarrollando en México desde hace más de dos décadas⁴¹, con la reforma de 2014 se ha otorgado un sustento legal a esta práctica. Esta medida busca otorgar al presidente un instrumento para obtener la cooperación del legislativo a través de alianzas entre partidos políticos con el fin de tener condiciones mínimas para la gobernabilidad democrática. En caso de que el presidente optara por este instrumento, se reforzaría la tendencia hacia el modelo de *presidencialismo pluralista y de coalición* para el caso mexicano, pues la construcción de una mayoría congresional tendría lugar a partir de alianzas partidistas.

Si bien esta reforma le otorga un instrumento al Ejecutivo para formar mayorías congresionales entre varios partidos políticos para garantizar el desahogo del proceso legislativo y poder despejar la agenda de gobierno, existe también el riesgo de que el partido que ocupe la presidencia se coaligue con un partido menor y entre ambos alcancen la mayoría requerida (por ejemplo PRI y PVEM), lo que dejaría fuera del acuerdo a otras fuerzas políticas. Con ello, el presidente podría requerir del apoyo de un solo partido formando una *coalición mínima ganadora*, lo que terminaría por excluir al resto de fuerzas políticas representadas en el Congreso. Esto podría tergiversar la intención original de la reforma, es uno de los posibles escenarios que podría presentarse, lo que desvirtuaría el espíritu que motivó la *coalición de gobierno*, esto es, compartir los espacios de poder

41. Desde que el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, en 1988, las coaliciones parlamentarias han sido necesarias, no sólo para sancionar leyes y reformas, sino también para aprobar el presupuesto.

con la mayoría de los partidos políticos. El tamaño de la coalición estará en función del número de partidos que la integren.

Otra de las implicaciones que tiene el *gobierno de coalición*, es que el presidente de la República deberá repartir carteras de gobierno con algunos miembros de los partidos de oposición formando así un gabinete bipartidista o multipartidista. De esta manera, el Ejecutivo junto con su partido y, al menos otra fuerza política, tendrán que definir, de manera conjunta, un programa de gobierno y una agenda legislativa común. Por lo general, el presidente suele designar secretarios de Estado y funcionarios de la administración pública federal que pertenecen a su partido político, aunque en los mandatos más recientes, se ha incluido a algún miembro de la oposición en carteras como la Procuraduría General de la República o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En México no es común que el gabinete se abra a más de dos partidos; sin embargo, la reforma al artículo 89 sustenta esta posibilidad. Si este nuevo mecanismo entra en vigor, se pondría fin al gobierno encabezado por un solo partido, esto es, el gabinete presidencial dejaría de estar compuesto exclusivamente por militantes del partido del presidente. Esto obliga a que el partido político que gane la presidencia comparta su triunfo, pues abre espacios de gobierno a la oposición. Con ello, el presidencialismo mexicano podría dejar de constituirse en un solo ganador donde la oposición partidista queda excluida, con este nuevo mecanismo el gobierno tendría un carácter más incluyente.

Un cambio igualmente relevante es que si el próximo presidente de la República opta por el *gobierno de coalición*, los titulares del gabinete deberán ser ratificados por el Congreso, esto significa que el Ejecutivo perdería la facultad exclusiva en estos nombramientos, situación que sería inédita para el presidencialismo mexicano. Por principio, se estableció la facultad que tendrá el Senado para ratificar al secretario de Relaciones Exteriores y al fiscal general de la República (quien sustituirá al procurador general); mientras que la Cámara de Diputados lo hará con el secretario de Hacienda. No obstante, en caso que el presidente optara por un gobierno de coalición, el conjunto de los nombramientos de los secretarios de Estado deberán ser ratificados por la cámara baja, con excepción de los titulares de las Secretarías de Defensa y Marina, quienes serán nombrados de manera exclusiva por el presidente de la República. La intervención que podrían tener ambas cámaras en los nombramientos del gabinete, introduciría nuevos matices parlamentarios al presidencialismo mexicano.

El siguiente cuadro muestra la forma en que se designa a los titulares del gabinete en los países latinoamericanos, como puede verse, el caso mexicano sería el primero en introducir la ratificación del Poder Legislativo para los nombramientos de los secretarios de Estado. En la mayoría de los casos, esta facultad -casi exclusiva del poder Ejecutivo- se ha mantenido casi inalterada.

Cuadro 2-X. Gabinete presidencial. Designación en América Latina

País	Designación
Argentina	Designación y remoción libres por el presidente.
Bolivia	Designación y remoción libres por el presidente.
Brasil	Designación y remoción libres por el presidente.
Chile	Designación y remoción libres por el presidente.
Colombia	Designación y remoción libres por el presidente.
Costa Rica	Designación y remoción libres por el presidente.
Ecuador	Designación y remoción libres por el presidente.
El Salvador	Designación y remoción libres por el presidente.
Guatemala	Designación y remoción libres por el presidente.
Honduras	Designación y remoción libres por el presidente.
México	Designación y remoción libres por el presidente.
Nicaragua	Designación y remoción libres por el presidente.
Panamá	Designación y remoción libres por el presidente.
Paraguay	Designación y remoción libres por el presidente.
Perú	Designación y remoción libres por el presidente del Consejo de Ministros, por el Presidente de la República; los demás ministros son nombrados y removidos a propuesta del Presidente del Consejo.
República Dominicana	Designación y remoción libres por el presidente.
Uruguay	Designación del presidente, con apoyo parlamentario; remoción libre por parte del presidente.
Venezuela	Designación y remoción libres por el presidente.

Fuente: Valadés, 2005: 141-142.

De esta forma, el *gobierno de coalición* no se limitaría únicamente a formalizar acuerdos entre el presidente y algunos partidos políticos para formar mayorías y promulgar leyes; incluye también la posibilidad de repartir carteras de gobierno con la oposición y la ratificación de la mayoría de los secretarios de Estado. Esto significa que el próximo presidente de la República podría compartir espacios de poder y productos de gobierno y delimitaría una agenda de gobierno con los partidos de oposición.

El dictamen final del artículo 89 aprobado por el Senado quedó de la siguiente forma: en la fracción XVII se establece que el presidente de la República “En cualquier momento podrá optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas

de la disolución del gobierno de coalición.” A su vez, la fracción IX faculta a la Cámara de Senadores para “Intervenir en la designación del Fiscal General de la República y removerlo en términos de lo dispuesto en el artículo 102 Apartado A de esta Constitución.” Mientras que la fracción II asienta que “En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República.”⁴² Este nuevo marco normativo es el que entraría en vigor en caso de que se formalizara un *gobierno de coalición*.

Conclusiones

La reforma al artículo 89, aprobada en 2014, abre tres posibilidades para el presidente de la República: una, es que podrá encabezar un gobierno con mayoría absoluta si su partido obtiene los escaños necesarios en el Congreso; la segunda posibilidad es encabezar un gobierno en condición de minoría; mientras que la tercera es formar un *gobierno de coalición* a partir de una mayoría construida por dos o más partidos. Si opta por la última, no sólo contaría con el apoyo del Congreso para aprobar leyes o modificar la constitución, sino que además deberá compartir los productos de gobierno con otros partidos. En cuanto a la ratificación del gabinete por parte del Poder Legislativo, se faculta a este órgano para intervenir en nombramientos de los secretarios de Estado. La reforma introduce flexibilidad al proceso de gobierno una vez que el Ejecutivo puede elegir el instrumento de la coalición para obtener la cooperación del Legislativo. Se trata de dos mecanismos que estaban ausentes en el diseño institucional y constitucional del presidencialismo mexicano y que pueden fomentar su adecuación funcional.

El Pacto por México construido por las principales fuerzas políticas durante los dos primeros años de gobierno de Enrique Peña Nieto consistió en delimitar una serie de temas para formar una agenda de gobierno común y, también, para acordar los tiempos de discusión y la aprobación de reformas. En cierta medida, el pacto ha representado un esbozo de un gobierno de coalición, aunque centrado únicamente en la construcción de una coalición parlamentaria. Aún falta que operen mecanismos como la ratificación y la apertura del gabinete; con ello, el presidencialismo mexicano habrá adquirido matices parlamentarios inéditos.

La posibilidad de formar *gobiernos de coalición* implica por tanto que habrá un instrumento más para reforzar los mecanismos de control político que ejerce el Legislativo

42. Proyecto de Decreto por el que se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político electoral; 13 de Mayo de 2014.

sobre el Ejecutivo, una vez que el primero podrá intervenir en la ratificación del gabinete. Al mismo tiempo, se le otorga al mandatario un instrumento para obtener el apoyo del Legislativo vía coaliciones parlamentarias. Y por último, significa también que el gobierno y la administración pública ya no serán ocupados por funcionarios de un solo partido político.

Fuentes consultadas

Libros y Revistas

- Colomer, Josep y Gabriel Negreto (2003), “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, en *Política y Gobierno*, vol. x, núm. 1, CIDE, México, pp. 13-61.
- Jiménez, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Miguel Ángel Porrúa, México, 365 pp.
- Lanzaro, Jorge (2001), “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 15-40.
- Lijphart, Arend (2000), *Modelos de Democracia*, Ariel, Barcelona, 315 pp.
- Linz, Juan (1994), “Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo, tomo 1, Perspectivas comparadas*, Ariel, Madrid, pp. 25-143.
- Nohlen, Dieter (1998), “Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, pp. 15-25.
- Nohlen, Dieter (2012a), *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción de trece lecciones*, Marcial Pons, Madrid, 310 pp.
- Nohlen, Dieter (2012b) “Sistemas electorales y partidos políticos en su contexto” en *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 11, julio 2011-julio de 2012, SOMEE, México, 221-235 pp.
- Sartori, Giovanni (1996), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México, segunda reimpresión, 227 pp.
- Valadés, Diego (2007), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, IJ-UNAM, México, 255 pp.
- Valadés, Diego (2005), *El Gobierno de gabinete*, IJ-UNAM, México, 170 pp.

Iniciativas, decretos y leyes

Iniciativa de reforma al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, Senado de la República, 24 de Septiembre de 2013.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. “Artículo Único.- Se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26; la fracción VII del párrafo vigésimo tercero del artículo 28; el primer párrafo del artículo 29; la fracción VII y los apartados 4o. y 6o. de la fracción VIII del artículo 35; la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V del artículo 41; la fracción II del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción V del artículo 55; el artículo 59; el primer párrafo del artículo 65; el segundo párrafo del artículo 69, el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73; el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74; la fracción II del artículo 76; la fracción VI del artículo 82; el artículo 83; el segundo párrafo del artículo 84; la fracción IX del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 93; la fracción VI del artículo 95; las fracciones VII y VIII del artículo 99; el apartado A del artículo 102; los incisos c) y f) del segundo párrafo de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer y tercer párrafos de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el encabezado y el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, el primer párrafo y los incisos a), b), c), d), h), j) y k) de la fracción IV del artículo 116; el segundo párrafo del artículo 119; la fracción III de la BASE PRIMERA del apartado C del artículo 122; se adicionan un apartado C al artículo 26; un cuarto párrafo a la base I, y un tercer, cuarto y quinto párrafos a la base VI del artículo 41; un tercer párrafo al artículo 69; la fracción XXIX-U al artículo 73; las fracciones III y VII al artículo 74; las fracciones XI y XIII, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 76; un segundo y tercer párrafos a la fracción II y la fracción XVII al artículo 89; los párrafos tercero y cuarto al artículo 90; la fracción IX, recorriéndose la subsecuente en su orden, al artículo 99; un inciso i) al segundo párrafo de la fracción II del artículo 105; un segundo párrafo al inciso f) y un inciso n), recorriéndose los subsecuentes en su orden a la fracción IV, así como una fracción IX al artículo 116; y se deroga la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]”.

Capítulo XI

La justicia electoral mexicana y la resolución de disputas en la gobernanza electoral*

Luis Eduardo Medina Torres**

Introducción

LA MÁS RECIENTE REFORMA ELECTORAL INTRODUJO VARIOS CAMBIOS EN EL DISEÑO DE la justicia electoral, tales cambios impactan tanto las funciones como la estructura de aquella. En este capítulo se revisan las modificaciones constitucionales y legales que han transformado el diseño institucional de la justicia electoral mexicana.

En términos de la *gobernanza electoral*, las transformaciones en el nivel del diseño constitucional influyen en la resolución de disputas, en los actores políticos, en las reglas, en los procedimientos electorales y seguramente en las interacciones entre las autoridades y los participantes. A continuación se revisan, primero, los antecedentes y el contexto de la discusión; posteriormente, las modificaciones normativas y los cambios agrupados en tres grandes secciones: las variaciones a la estructura de la justicia electoral, los cambios en las reglas de los procedimientos y las modificaciones en las causales para anular las elecciones.

Los cambios antes indicados incorporan a los ciudadanos, vía las candidaturas independientes, en la arena electoral, lo que significa un nuevo actor político y modificaciones tanto en la administración como en la organización de elecciones y en la resolución de conflictos. La conclusión preliminar es que si bien las reformas modifican la gobernanza electoral mexicana, el impacto en el ámbito de la justicia es menor como se verá a continuación.

* Agradezco al Licenciado Ricardo Luna Díaz por la búsqueda y el acopio de las referencias constitucionales y legales; también a la Maestra Cecilia Hernández Cruz por su prolija revisión y sugerencias. Los errores son exclusiva responsabilidad del autor de este capítulo.

** Politólogo y Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Secretario General de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SO-MEE). Profesor-Investigador por la Universidad Autónoma de Zacatecas.

De dónde venimos y cuáles fueron algunos puntos del debate

En México, la justicia electoral se entiende como las competencias y las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y de los tribunales electorales de los estados para resolver las impugnaciones que se presentan para revisar los comicios, además de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto a las acciones de inconstitucionalidad sobre las nuevas leyes electorales (Medina, 2009b: 255).

Desde 1996, con la reforma electoral, se han hecho ajustes a las competencias de los tribunales electorales. Se introdujeron dos juicios desconocidos hasta entonces: el de revisión constitucional (JRC) para impugnar las decisiones de los órganos locales y el de protección de los derechos políticos (JDC) para tutelar las garantías de los ciudadanos. Estos dos medios han cambiado, y en el caso del JDC las reformas posteriores han ampliado sus alcances.

Con la aplicación de la reforma de 1996 surgieron dos temas que han sido motivo de polémicas y debates desde aquella época: los requisitos para solicitar la revisión de una casilla, el escrito de protesta y las causales para la nulidad de una elección. En la legislación de aquel entonces, el escrito de protesta era un requisito indispensable para promover el Juicio de Inconformidad (JIN) y se contemplaban causales específicas para anular casillas, con lo que surgía la duda de si era posible o no anular una elección.

Desde sus primeras sentencias, el TEPJF dejó claro que podría anular elecciones, ya fuera por la acumulación de la nulidad de casillas o por la causal genérica que estipulaba la ley. Después de 2000 y, específicamente, del caso Tabasco, la sala superior estableció que había una causal implícita en la normatividad que permitía anular elecciones por violaciones generales, fue el debate sobre la causal abstracta de nulidad que incluso dio lugar a una jurisprudencia del TEPJF. Esta causal fue fuente de polémicas.

El colofón de esta polémica fue que en la reforma siguiente, el Legislativo estipuló que sólo se podrían anular elecciones por causales explícitamente contempladas en las regulaciones y no por causales implícitas en las normas. Pese a ello, la jurisprudencia encontró una causal por violación a principios constitucionales (González y Báez, 2010), lo que originó nuevamente el debate, incluso en esta nueva reforma.

Respecto al escrito de protesta, el tribunal determinó que no era requisito de procedibilidad para solicitar la revisión de los resultados electorales. Sin embargo, la jurisprudencia del TEPJF fue sometida a revisión por la SCJN, quien determinó que el tribunal electoral debía aplicar la legislación, por lo que el escrito de protesta se mantuvo como requisito para promover el JIN, aunque la reforma siguiente modificó los requisitos.

Con la reforma 2007-2008 se determinó la permanencia de las salas regionales del TEPJF dotándolo de la facultad para inaplicar leyes contrarias a la Constitución ante casos específicos (Medina, 2009a), además, se definió que la sala superior podrá revisar las sentencias de las salas regionales que determinaran inaplicar leyes mediante el recurso de reconsideración (REC); la misma reforma estipuló que las salas del TEPJF serían competentes para revisar las resoluciones de los procedimientos sancionadores emitidas por el Instituto Federal Electoral (IFE) por medio del recurso de apelación (RAP).

Estos son los antecedentes con los que se discutieron los diversos proyectos de reforma electoral, revisaremos panorámicamente algunos de ellos, centrándonos en la estructura del TEPJF, su relación con los tribunales locales, el diseño normativo de los medios de impugnación y las causales de nulidad.

Respecto a la estructura del órgano jurisdiccional nacional, las propuestas del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), plantearon desaparecer al TEPJF y a los tribunales locales para dejar su lugar a un solo órgano jurisdiccional: el Tribunal de Justicia Electoral que tendría jurisdicción nacional y subnacional para resolver las impugnaciones, distribuyendo sus competencias por tipo de elección (PAN, s/f; PRD, s/f).

En el caso de los medios de impugnación, la discusión más interesante fue sobre la resolución de los procedimientos sancionadores y, en particular, del especial sancionador (PES). Este procedimiento tuvo su origen en una interpretación judicial en el marco de la elección presidencial de 2006, posteriormente se introdujo en la legislación en la reforma 2007-2008 como PES y fue motivo de polémicas intensas.

Las disputas fueron desde la constitucionalidad de la figura hasta la misma operación por el antiguo IFE, pasando por los criterios de aplicación e interpretación de aquél y del TEPJF para resolver las impugnaciones (Villafranco y Medina, 2013). Las propuestas del PAN y del PRD coincidían en que los procedimientos sancionadores y, en particular, el PES fueran resueltos exclusivamente por la autoridad jurisdiccional, sin intervención del órgano administrativo (PAN, s/f; PRD, s/f), al final se generó un procedimiento compartido o mixto.

En lo que atañe a las causales de nulidad de las elecciones, si bien las dos iniciativas partidarias no pretendían incorporar la antigua causal abstracta, sí proponían causales por violación a principios constitucionales, por rebase del tope de gastos de campaña y por utilizar fuentes ilícitas de financiamiento (PAN, s/f; PRD, s/f). Donde tuvieron diferencias fue en la causal de nulidad por cobertura informativa indebida, no planteada por el PAN; mientras que el PRD sí la propuso. En las secciones siguientes revisaremos cómo fueron aprobadas las regulaciones por los legisladores.

Los cambios normativos: la dimensión del diseño institucional

La discusión de los diseños institucionales tiene diversos enfoques; uno de ellos es revisarlos desde la gobernanza, la cual puede ser entendida como la relación entre actores, normas y procesos en diversos niveles y varias categorías de análisis. Al respecto, la literatura especializada en gobernanza electoral ha distinguido cuatro niveles: diseño de reglas, aplicación, resolución de disputas y revisión regional (Mozzafar y Schedler, 2002); las categorías de análisis son: actores políticos, reglas, procedimientos y procesos electorales (Medina y Ramírez, 2014).

La justicia electoral se ubica en los niveles de resolución de disputas y revisión regional; la relación de la justicia con los actores, reglas, procedimientos y procesos depende de la definición generada por los hacedores del diseño institucional; a guisa de ejemplo: los diseñadores pueden determinar que solamente los partidos políticos participen en los procesos electorales, entonces, serán éstos junto con las autoridades los únicos participantes.

Así, las principales definiciones políticas en la reforma electoral 2013-2014 fueron las siguientes: establecer un sistema de elecciones con dos órdenes: nacional y subnacional, mantener la diferenciación de órganos electorales: administrativos para organizar elecciones y jurisdiccionales para atender las impugnaciones; establecer un modelo único de fiscalización en línea al igual que estipular un método general de asignación de escaños de representación proporcional, regular las candidaturas de ciudadanos sin respaldo partidario o candidaturas independientes y modificar los procedimientos para imponer las sanciones, en específico del Procedimiento Especial Sancionador (PES).

Además, el diseño legislativo confirmó algunos ajustes al modelo de comunicación política. También mantuvo el empadronamiento único y sostuvo las reglas de operación del financiamiento público para partidos y candidatos. Como puede observarse, la dimensión legislativa de la gobernanza electoral mantuvo la mayor parte de las definiciones establecidas previamente (González, 2009: 21-60; y Serra, 2009), aunque incorporó un punto a la discusión que no se había planteado en el pasado reciente: *la nacionalización de las elecciones*.

El punto a debatir fue cómo lograr que los poderes públicos locales no tomaran bajo su control a los órganos electorales de los estados. Éste que había sido un debate en los últimos años, tuvo una solución a medio camino: si bien se les quitó a los gobernadores y congresos locales la facultad para designar a los integrantes de los órganos electorales subnacionales y se encargó tal actividad al consejo del órgano nacional electoral y al Senado de la República, también es cierto que la solución establece que serán los congresos

de los estados los que entregarán los recursos a los órganos electorales estatales, lo que significa que éstos quedan supeditados al poder de la bolsa de los diputados locales.

Es una solución a medio camino porque si bien no desaparece a los órganos locales como se había propuesto en algunas iniciativas de reformas (PAN, s/f; PRD, s/f), también es cierto que los nuevos organismos están supeditados a dos ámbitos: al órgano que los nombre y al dinero que les asignen los congresos locales, además de tener facultades disminuidas. En síntesis, fue una solución de compromiso, pero no la que se esperaba.

Las modificaciones a la justicia electoral

En el ámbito de la justicia electoral federal, las dos modificaciones mayores fueron el incremento de las salas regionales, que pasarán de cinco a siete, y el surgimiento de la sala especializada que será la responsable de resolver el PES. Ésta es la gran novedad en la reforma respecto al órgano jurisdiccional.

La modificación mayor es en el ámbito local y consiste en el nuevo sistema de nombramiento de los tribunales locales, que ahora serán integrados por el Senado de la República y no por los congresos estatales. Con esta decisión los senadores les quitan a los legisladores locales la determinación de los órganos jurisdiccionales estatales.

Es interesante notar que no fue necesaria una reforma constitucional para incrementar el número de salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), fue suficiente una modificación legal, en específico a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). Ahora la ley establece que el tribunal funcionará “[...] con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada [...]” (LOPJF, artículo 185), lo que implica que a fin de cuentas el TEPJF contará con nueve salas.

El incremento será gradual, ya que la sala especializada comenzará a sesionar a más tardar en octubre de 2014, mientras que las dos nuevas salas regionales iniciarán actividades hasta septiembre de 2017 en vísperas del proceso presidencial (segundo transitorio de la LOPJF). De hecho, cuando se escribe este capítulo (agosto de 2014), el Senado de la República no ha terminado el procedimiento para designar a los magistrados de la sala especializada, por lo que el Instituto Nacional Electoral (INE) continúa resolviendo el PES.

La nueva sala especializada y el incremento de salas regionales ameritan una explicación. En el caso de la sala especializada hubo una discusión permanente respecto a que el antiguo Instituto Federal Electoral realizaba actividades materialmente jurisdiccionales al resolver los procedimientos sancionadores, y en particular el PES debía ser atendido por el órgano jurisdiccional. Las posturas se decantaron porque fuera el TEPJF con una nueva instancia, la sala especializada, que resuelva en un procedimiento mixto que inicie

en el INE y termine con la sentencia de la sala, existiendo la posibilidad de que esa sentencia sea impugnada ante la sala superior como instancia definitiva.

La definición de la reforma dio la razón a quienes consideraban que el PES no debería ser atendido por el órgano administrativo sino por el jurisdiccional, lo que es un poco excéntrico, es mantener el inicio del procedimiento en el INE para que sea la sala especializada la que resuelva con el expediente integrado por el órgano administrativo. Fue la solución de compromiso nuevamente.

Respecto al incremento de las salas regionales, la explicación está en el aumento de las cargas de trabajo que se presentarán al existir la posibilidad de que los impugnantes acudan a la jurisdicción federal sin haber agotado la instancia local o la instancia interna de los partidos políticos (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: LGSMIME, artículo 10.1.d). Esta figura del *per saltum* (por salto) establecida por el TEPJF mediante jurisprudencia y en favor de los demandantes, la retoma el legislador al incorporarla en la normatividad, en términos de interpretación constitucional bajo principios. La previsión es que ahora los impugnantes se resguarden en la nueva regulación y acudan directamente a la justicia federal; esto se confirma cuando la misma ley estipula que será un órgano interno del TEPJF el que definirá la sede de las dos salas regionales restantes (LOPJF, artículos 192 y 209.II).

En el caso de la justicia local sí fue necesaria una reforma constitucional. En concreto, el nuevo artículo 116 de la Constitución establece que: “Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado.” (Constitución, artículo 116, fracción IV, inciso c, numeral 5).

Esta modificación fue necesaria para expropiar a los legisladores locales la facultad de designación de los magistrados locales y garantizar el procedimiento de nombramiento. La otra razón es porque el procedimiento está regulado en una norma federal: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, arts. 106 y 108). A agosto de 2014 el Senado ya emitió la convocatoria y está en la fase de análisis de los expedientes, aunque todavía no publica el procedimiento ni los criterios de selección de los nuevos magistrados locales.

Las competencias de las nuevas autoridades jurisdiccionales son francamente ambiguas, ya que la ley solamente indica que “resolverán los medios de impugnación interpuestos en contra de los actos y resoluciones electorales locales” y que “las leyes locales regulan el sistema de medios jurisdiccionales” (LGIPE, artículos 106.3 y 111), lo que significa que no tendrán mayores actividades al estar supeditadas las impugnaciones a las acciones de los nuevos organismos públicos locales electorales (OPLES): si los OPLES

tienen pocas funciones, entonces, las posibilidades de impugnación disminuirán y los órganos jurisdiccionales locales verán reducidas sus actividades.

En resumen, mientras que la justicia federal incrementó, la justicia local fue disminuida con lo que la previsión de que los demandantes acudan directamente a las salas regionales del TEPJF es más que probable.

Los cambios en los procedimientos

El cambio en las competencias entre el INE y el TEPJF y de éste con los tribunales locales ameritó modificaciones constitucionales; en específico, en los artículos 41 y 99 de la Constitución. Se establece, así, que el TEPJF es competente para conocer sobre las sanciones; y que el INE integrará los expedientes del PES y el tribunal resolverá (Constitución, artículo 41, base III, apartado D), también respecto a:

Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 [modelo de comunicación política] y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución [propaganda gubernamental]; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan [...] (Constitución, artículo 99, fracciones VIII y IX).

En otras palabras, el INE investiga las quejas que se presenten por violaciones a las reglas de propaganda política y gubernamental, integra los expedientes y el TEPJF resuelve mediante una sentencia, primero, en la sala especializada y, de ser necesario, en segunda instancia en sala superior (LOPJF, artículos 186, III, incisos g y h, y 195).

Respecto al nuevo PES es interesante notar que su regulación inicial se encuentra en la LGIPE (art. 470) que es una norma de contenido administrativo, mientras que la posible revisión está regulada por la LGSMIME (artículo 3.2.f) que es una norma de contenido jurisdiccional. De ahí el argumento de que es un poco excéntrico el procedimiento mixto que tiene el nuevo PES. Veamos el procedimiento con cierto detalle:

La queja se presenta ante el INE; éste la recibe y determina, primero, si es procedente y si es necesario emitir medidas cautelares para suspender la transmisión del spot impugnado; una vez tomadas estas decisiones, el INE solicita los informes y convoca a la audiencia de alegatos. Realizada la audiencia, integra el expediente y lo entrega a la sala especializada, la que con los documentos y testimonios aportados resolverá en un plazo expedito acerca de las sanciones respectivas y la cancelación o la continuación del spot cuestionado (LGIPE, artículos 471-477). En principio, se supone que el tiempo que correrá, desde la impugnación hasta la resolución en la sala especializada, será de diez días.

Posteriormente a la sentencia de la sala especializada, los afectados pueden acudir a la sala superior mediante el Recurso de Revisión del PES que es un medio de impugnación especial que ameritó adicionar un libro a la LGSMIME. El nuevo libro sexto de la ley tiene un título único, un capítulo y dos artículos. El segundo artículo es el más interesante porque establece que la tramitación del nuevo recurso se llevará a cabo con las reglas de procedimiento del recurso de apelación (LGSMIME, artículo 110), con lo que surge la duda de por qué no se dejó el procedimiento como estaba antes en la apelación.

Las reglas relativas a la procedencia y la competencia del recurso de revisión del PES son similares a las establecidas por la ley; la novedad está en el plazo de 48 horas para impugnar las medidas cautelares emitidas por el INE (LGSMIME, artículo 109.3), lo exiguo del plazo se explica por lo expeditivo del procedimiento en su conjunto.

Como puede notarse, el nuevo PES implicó varias modificaciones desde la Constitución y en las nuevas leyes. Es difícil hacer una evaluación porque no ha comenzado a operar el nuevo procedimiento, tendremos que esperar los comicios de 2015 para tener una idea clara sobre la fortaleza y conveniencia del nuevo PES. Se puede anticipar que serán dos los elementos centrales del nuevo procedimiento: los criterios para la imposición de sanciones y para la determinación de los límites sobre la libertad de expresión.

Estos dos puntos –que varias investigaciones han mostrado sus debilidades (Villafranco y Medina, 2013)– serán los elementos nodales en los que la nueva sala especializada tendrá que poner atención, ya que fueron los de mayores dificultades mientras estuvo vigente el anterior modelo de PES que era resuelto por el IFE e impugnado ante la sala superior. Ahora que la competencia es de dos instancias jurisdiccionales del mismo tribunal, las sentencias tendrán que mostrar una mayor consistencia y, en principio, una menor dificultad.

En otros medios de impugnación hubo ajustes y precisiones como en las adiciones al recurso de apelación para que sean impugnables los procedimientos de la consulta popular o de la iniciativa ciudadana (LGSMIME, artículos 34.2, 40 y 43 Ter), también la autorización para que los candidatos independientes puedan presentar impugnaciones (LGSMIME, artículo 13.1.d).

En síntesis, las modificaciones en los procedimientos de los medios de impugnación significaron la incorporación de nuevos actores para promover impugnaciones: ciudadanos y candidatos independientes, además de los representantes de los partidos; también implicaron precisiones en varios medios de impugnación y significaron la necesidad de establecer un nuevo marco regulatorio para el PES, que al momento de escribir este capítulo no se ha visto en funcionamiento.

Las modificaciones en las causales de nulidad de elecciones

Las precisiones a las causales de nulidad de elecciones, sus efectos y consecuencias tienen su base constitucional en el nuevo artículo 41, particularmente en las adiciones a la base sexta en sus incisos a al c. Esto es lo primero que llama la atención, las precisiones están en el artículo que regula la administración y la organización de elecciones, más no en el correspondiente a la resolución de conflictos electorales que es el 99; veamos las reglas constitucionales con algún detalle.

La base sexta ya existía, pero tenía solamente una remisión al sistema de medios de impugnación en su conjunto; ahora, además de tal remisión, establece causales de nulidad de elección por exceso en los gastos de campaña (inciso a), por compra de cobertura informativa en radio y televisión (inciso b) y por uso de recursos ilícitos (inciso c); además estipula el cálculo de la determinancia en los votos: cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugares sea igual o menor al cinco por ciento y establece una sanción mayor cuando se anule una elección: la persona sancionada, partidos o candidatos, no podrá participar en la elección extraordinaria (Constitución, art. 41, base VI).

Las determinaciones anteriores presentan varios problemas que indicamos únicamente como ejemplo:

Primer dilema: Al establecerse en la Constitución, las autoridades jurisdiccionales tendrán que revisar las causales de nulidad, ya que se configuran en causales de principios constitucionales (González y Báez, 2010), en otras palabras, los tribunales tendrán que verificar su cumplimiento independientemente de la petición que realicen los impugnantes.

Segundo dilema: al establecer tres causales constitucionales que tienen un desarrollo legal (LGSMIME, art. 78 bis), las convierte en meta causales o causales principales, convirtiendo a las demás en causales operativas o de mero cumplimiento; las causales estipuladas en la ley, serán subsidiarias a las establecidas directamente por la Constitución.

Tercer dilema: la causal relativa a los gastos generará presión a la organización electoral porque tendrá que dictaminar el rebase de topes previamente a la calificación de los comicios, esto implica que los órganos administrativos deben emitir un dictamen de manera pronta, expedita y consistente porque tal documento será la base para declarar la nulidad o no de la elección.

Cuarto dilema: las otras dos causales tienen dificultades para su demostración, ya que se requerirán pruebas difíciles de encontrar para sostener la compra de espacios en radio y televisión o que los actores políticos hayan recibido recursos de procedencia ilícita.

Un elemento que apoya nuestro argumento está en la propia ley que estipula que se considerará cobertura informativa indebida cuando sea evidente que “[...] se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico” (LGSMIME, art. 78 bis.6), lo que es sumamente difícil de probar.

Si bien las restricciones anteriores pueden calificarse como positivas, era necesario considerar otra ruta: la posibilidad de que los electos tomaran posición del cargo y que, de demostrarse alguna conducta ilegal, fueran destituidos. Ésta que podría haber sido la solución menos compleja no fue aceptada por el constituyente permanente y diseñó un sistema complicado que consideramos de difícil cumplimiento.

El concepto de *determinancia* también presenta cuestionamientos. Primero: en todos los casos en que la diferencia sea del cinco por ciento o menos ¿se anulará la elección?, en los últimos años se han presentado constantemente elecciones cerradas; segundo: de no anularse cómo estudiará y definirá lo determinante o no en el resultado de los votos, y tercero: ¿por qué ninguna parte de la exposición de motivos explica o justifica el umbral del cinco por ciento que pudo ser mayor o menor.

Finalmente, la prohibición que restringe la participación de las personas sancionadas en la anulación de elecciones tiene un problema mayor (Medina, 2011: 49): al impedir la participación de alguno de los contendientes se sanciona al participante pero también a los ciudadanos que votaron por él, es una triple sanción: se anula la elección, se le impide participar y se limita a los ciudadanos a la opción que inicialmente habían seleccionado. Es un tema complejo que, desde nuestra perspectiva, ameritaba mayor análisis por los legisladores.

Conclusiones

Después de la revisión se pueden formular tres conclusiones específicas y una general. La conclusión general es que los cambios en la reforma electoral 2013-2014 fueron soluciones de compromiso o a medio camino, y en el ámbito de la justicia electoral las modificaciones fueron aún más acotadas.

El cambio en el diseño institucional modificó la relación de la autoridad nacional con las subnacionales pero sin desaparecerlas, esto implica que se mantiene el doble nivel para las impugnaciones, aunque la mayor parte de las demandas terminará en las salas del TEPJF.

Las modificaciones en los medios de impugnación incorporaron precisiones por las nuevas figuras como la consulta popular, la iniciativa ciudadana y los candidatos independientes; también implicaron reformas por el nuevo PES. Empero no hubo un cambio

mayor a los medios de impugnación en el sentido de reducirlos para hacerlos más generales y menos particulares.

Por su parte, la incorporación de nuevas causales de nulidad implicó modificar la Constitución y la ley, sin embargo, las causales recién incorporadas muestran problemas de ambigüedad y cierta indefinición, lo que en el ámbito jurisdiccional es una dificultad mayor porque tales ausencias impactan en la certidumbre con la que debe aplicarse la ley y resolver las disputas electorales.

En síntesis, como se indicó al inicio del capítulo, las reformas constitucional de 2013 y legal de 2014, alteraron de manera significativa la gobernanza electoral mexicana al impactar en los niveles del diseño y aplicación de las reglas y en las categorías de actores políticos, procesos, procedimientos y actos electorales; sin embargo, en el ámbito correspondiente a la justicia electoral que es el nivel de la resolución de conflictos, el impacto de los cambios ha sido menor, tendremos que esperar la aplicación de la reforma en los procesos electorales de 2015 para observar mayores efectos.

Fuentes consultadas

Libros, revistas y documentos diversos

GONZÁLEZ MARTÍNEZ, CARLOS (2009), “Motivos, contenidos y alcances de la reforma electoral federal mexicana del 2007-2008. Lectura de implicaciones para una nueva reforma”, en Marco Antonio Cortés Guardado y Víctor Alejandro Espinoza Valle, *México después. Las reformas postelectorales*, Eón ediciones, México.

GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL Y CARLOS BÁEZ SILVA (2010), “La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral”, en *Andamios* (Revista de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México) núm. 13, volumen 7, México, mayo-agosto de 2010, pp. 291-319.

MEDINA TORRES, LUIS EDUARDO (2009a), “Alcances y límites de la reforma electoral de 2007”, en Marco Antonio Cortés Guardado y Víctor Alejandro Espinoza Valle, *México después. Las reformas postelectorales*, Eón ediciones, México.

MEDINA TORRES, LUIS EDUARDO (2009b), “Las impugnaciones del proceso electoral de 2009”, en Manuel Alcántara Sáez y Ernesto Hernández Norzagaray (comps.), *México, el nuevo escenario político ante el Bicentenario*, Universidad de Salamanca, España.

MEDINA TORRES, LUIS EDUARDO (2011), “La justicia electoral mexicana durante 2009”, en Manuel Larrosa Haro y Javier Santiago Castillo, *Elecciones y partidos políticos en México 2009*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

MEDINA TORRES, LUIS EDUARDO Y EDWIN CUITLÁHUAC RAMÍREZ DÍAZ (2014), “Electoral Governance Revisited”, presentado en el Congreso Mundial de Ciencia Política, Montreal.

MOZAFFAR, SHAHEEN Y ANDREAS SCHEDLER (2002), “The Comparative Study of Electoral Governance, Introduction”, en *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 5, IPSA, Londres.

PAN(s/f), “Exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional”, consultable en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2805#pan-tepjf-procedimientos-sancionadores-exposicion-de-motivos-tx13-3-11-14-32-34-36-37-43-44-45-46-47-49> (consulta realizada el 20 de agosto de 2014).

PRD (s/f), “Exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional”, consultable en <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2806#prd-tepjf-procedimientos-sancionadores-tx13-3-11-14-32-34-36-37-43-44-45-46-47-49> (consulta realizada el 20 de agosto de 2014).

SERRA, GILLES (2009), “Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006”, en *Política y Gobierno*, vol. 16, núm. 2, CIDE, México.

VILLAFRANCO ROBLES, CITLALI Y LUIS EDUARDO MEDINA TORRES (2013), *Entre la libertad de expresión y el derecho a la información: las elecciones de 2012 en México*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca.

Leyes (de creación reciente o con reformas en 2014)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Constitución).

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (LGIPE).

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS (LGPP).

LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL (LGS-MIME).

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (LOPJF).

Capítulo XII

Consecuencias de la reforma político electoral, 2013–2014

Javier Santiago Castillo*

Introducción

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO SE HA CARACTERIZADO POR UN CICLO de crisis políticas y reformas electorales que han configurado la representación política y el acceso al poder en nuestro país. Este ciclo inició con las reformas liberalizadoras al sistema electoral mexicano a finales de la década de los setenta; transitó por varias etapas en las que fue adquiriendo diversas características; y culminó con la reforma constitucional en materia político electoral 2013-2014, la cual transformó no sólo el modelo electoral, sino el sistema federal y el equilibrio político en el país.

Si bien, en términos generales, podemos afirmar que han existido tres modelos electorales (1824-1946;⁴³ 1946-1990;⁴⁴ 1990-2014), no es hasta con el modelo electoral 1990-1996 que se establecen los rasgos esenciales del sistema electoral autónomo, donde el denominador común es la clara definición de competencias en la organización de las elecciones federales y locales, y la autonomía e independencia en torno a las decisiones de los organismos electorales.

Derivado del conflicto postelectoral de 1988 nació el Instituto Federal Electoral (IFE), institución formalmente autónoma pero con controles gubernamentales tanto del

* Actualmente es Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE). Profesor investigador Titular “C” de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, con licencia.

43. Durante este periodo, la materia electoral que formó parte de la jurisdicción constitucional se refería a los requisitos para ser postulado a un puesto de elección popular y la integración de los poderes del Estado, siendo las autoridades municipales las encargadas de organizar las elecciones federales. Esto último quedó establecido en las leyes electorales de 1911 y 1918.

44. Con la Ley Electoral Federal de 1946 se creó un organismo federal, organizador de las elecciones (Comisión Federal de Vigilancia Electoral) y se abrió un nuevo periodo en la vida electoral del país. Dicho órgano era dominado por el Ejecutivo Federal y era cúspide de la pirámide de la estructura electoral que se desdoblaba en 32 comisiones locales electorales y en los Comités Electorales Distritales. Asimismo, esta ley reconoció la existencia de una forma de gobierno federal, por lo que delegó a los poderes locales la atribución de legislar en la materia electoral; atribución que no constituía una garantía de autonomía. Este modelo, con diferencias, estuvo vigente hasta 1990 cuando nació el Instituto Federal Electoral, derivado de la reforma al artículo 41 constitucional.

Poder Ejecutivo como del Legislativo que acotaban su independencia. Este arreglo institucional fue insuficiente, de modo que para 1994 la creciente demanda de imparcialidad condujo a su transformación con la presencia de los consejeros ciudadanos, pero aún con un fuerte control gubernamental, pues era presidida por el secretario de Gobernación.

Dicha cuestión se modificó con la reforma constitucional de 1996 que originó un modelo autonomista de una administración de lo electoral con las siguientes características: a) la constitución de una autoridad electoral de carácter permanente, dotada de autonomía respecto de los poderes públicos, cuyo órgano superior de dirección se encontraba integrado por ciudadanos apartidistas; b) la desaparición del procedimiento de auto calificación de la elección, para depositarlo en un órgano jurisdiccional plenamente autónomo e independiente; c) la creación de un cuerpo profesional de funcionarios encargados de la organización de los procesos de elección de gobernantes y representantes populares y de las cuestiones jurisdiccionales atinentes a la materia electoral; y d) el perfeccionamiento del federalismo electoral mediante el mandato constitucional de constituir en cada entidad federativa, órganos análogos al Instituto Federal Electoral.

La identificación de esta característica dual es indispensable en la medida que permite observar cómo se cierra la etapa de un modelo electoral autónomo ampliamente federalista que contaba con la existencia de un organismo electoral federal y otros treinta dos en las entidades federativas, y se abre una nueva etapa en la vida electoral de México que acota la soberanía estatal y el carácter autónomo de los institutos electorales locales. La disputa entre el modelo federalista descentralizado y la creación un nuevo paradigma centralizado para la administración de las elecciones, tanto en sus aspectos organizacionales como en las relaciones entre instituciones y órdenes de gobierno, culminó en un modelo híbrido con atribuciones exclusivas y concurrentes entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales.⁴⁵ Desde esta mirada, el objetivo de este trabajo es señalar los replanteamientos de los ámbitos de competencia de los organismos nacionales y locales y distinguir la participación de la autoridad electoral federal en los ámbitos electorales estatales.

45. Cabe recordar que la propuesta de crear un Instituto Nacional de Elecciones no es nueva, pues en tres ocasiones anteriores ha sido traída a la mesa de las reformas políticas. La primera fue en 2001 cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) lo incluyó en su Programa de Acción. La segunda ocurrió durante la reforma político electoral 2007-2008, donde el tema fue abanderado por el PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia. Finalmente, en su iniciativa de reforma política 2010, el PAN se manifestó por su inclusión. Actualmente, el Pacto por México ha resucitado el tema al proponer, como parte de la agenda a discusión: "Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales." Cfr "Acuerdos para la gobernabilidad democrática", en *Pacto por México. Acuerdos*.

La reformulación del sistema político mexicano

El proyecto político del siglo XIX era construir un poder central lo suficientemente fuerte como para aglutinar a todos los elementos tradicionales⁴⁶ que tendían a la disgregación; se buscaba entonces, entramar y subordinar en un poder nacional todos los niveles de vida social, incluidos en ellos, los poderes regionales.⁴⁷ Si bien las constituciones de 1824 y 1857⁴⁸ establecieron las bases federales del Estado mexicano, no fue hasta entrado el siglo XX cuando la disputa entre federalismo como medio para *consolidar la unidad nacional* o federalismo como medio de *reivindicación de las particularidades* (Reyes Heróles, 2007: 339), quedó resuelta y, posteriormente, expuesta a los controles del poder presidencial. Aceptaciones a las que se añade una doble tensión: a la concepción de federalismo como unidad nacional se une la oposición federalismo vs centralismo; mientras que a la noción federalismo como reivindicación de las particularidades, se une la de libertad vs poder (Hernández Chávez, 1996: 16).

La primera tensión hace referencia a las discusiones que se dieron durante el constituyente de 1857 sobre cuál modelo de gobierno adoptar para consolidar el Estado nacional mexicano. Las deliberaciones se centraron entre instituir un gobierno central que controlara todas las aristas del ejercicio del poder político y económico; o bien, varios centros organizativos, en una especie de descentralización, que tuvieran facultades delimitadas. Sin embargo, la cuestión de fondo era cómo lograr conciliar la pluralidad política existente en el país, qué modelo de gobierno serviría para construir la nación y, aún más, cómo limitar la actuación de las partes (estados y municipios) en aras de la paz nacional.

Por su parte, la segunda se refiere a cómo aglutinar el ejercicio del poder y limitar la libertad política, es decir, ¿quién detentaría el poder político, la federación o los polos regionales que la conformaban? Ambas tensiones nos sirven para explicar el ulterior funcionamiento del federalismo mexicano, sobre todo, en su adaptación al régimen pos-revolucionario, la subordinación de los gobiernos locales al poder político del centro y, finalmente, las reivindicaciones que desde lo local se dieron en torno a la democracia.

46. Entre los elementos tradicionales que tendían a la disgregación se encuentran los poderes regionales y caciquiles que concentraban en sus manos las riendas del poder económico y político del país, sobre todo en un momento donde existía un Estado nacional sin control efectivo de la población y el territorio, sin autoridad ni contenido por poderes locales dominando a los centrales. Véase Arnaldo Córdova, Arnaldo (1978).

47. Mauricio Merino (2005: 14-18) argumenta que "los municipios fueron aliados del centralismo político mexicano [...] en ese proceso constructivo, al ofrecer lo que podría llamarse la "infraestructura política" para la edificación de las instituciones nacionales".

48. Durante este periodo, ocurrieron dos momentos en los que la tendencia centralista se impuso: 1836 y 1842, donde ante presiones de los grupos conservadores de este país, fueron decretadas, modificaciones sustanciales a la Constitución de 1842, adoptándose un régimen de gobierno centralista.

Resulta que, en la práctica, el federalismo mexicano, en sus orígenes, terminó por privilegiar una visión de un federalismo como medio para *consolidar la unidad nacional*, e incluyó en él ambas tensiones; por un lado construyó un poder central que concentró cualquier ejercicio del poder político; y, por el otro, limitó la libertad de las particularidades que conformaban la federación, mermando así el modelo federal clásico al actuar con un centralismo a ultranza que restringía cualquier expresión de autonomía. Es así como la acepción del federalismo como “un afianzamiento unitario de colectividades con derecho a la autodeterminación, [en una] reducción de facultades de las entidades federadas en aras de la unidad que ellas en su conjunto deben constituir” (Reyes Heróles, 2007: 343), quedó disminuida a su mínima expresión, es decir, sólo en el acuerdo constitucional de 1917.⁴⁹

En términos de Luis Medina Peña, entre el sistema político del siglo XIX y el XX existió una serie de continuidades que permitió confeccionar las instituciones que organizaron la vida política mexicana. El *continuum* entre uno y otro se encuentra en el modelo, es decir, en el arreglo constitucional, y no en la puesta en práctica, ya que, mientras la Constitución de 1857 se enfocaba en lograr la felicidad de la nación sólo con el diseño de la forma óptima de gobierno, en 1917 apareció la necesidad de construir acuerdos y reglas informales para la operación política del sistema. Continuidad que no se presenta, de igual manera, si comparamos el porfiriato respecto al régimen posrevolucionario, en el sentido de que el régimen posrevolucionario no se contrapone al porfiriato, de hecho el sistema político posrevolucionario corrigió los principales defectos del sistema político del porfiriato, éste logró consolidar no sólo un Estado nacional que aglutinaría a las fuerzas políticas del país, sino también estableció, a través de reglas formales e informales, las estructuras del poder personal que concentraría en sus manos el poder nacional (Medina Peña, 2007; y Córdova, 1978).

El régimen posrevolucionario consolidó la institución partido-gobierno, bajo una lógica dual de correspondencia, que para finales de 1940 instauró dos tendencias que facultarían el acceso al poder dentro del sistema político mexicano: a) el predominio del Ejecutivo respecto a los otros poderes (Legislativo y Judicial) y, b) la imposición de la federación sobre los estados y municipios. La dinámica partido-gobierno⁵⁰ estableció un federalismo jerárquico, en el cual la relación entre niveles de gobierno se dio de manera subordinada: “los gobiernos municipales están subordinados en buena parte a los gobiernos estatales, y

49. La Constitución Política de 1917 establece en su artículo 40: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

50. Cuando hacemos referencia a la dinámica partido-gobierno queremos explicitar que entre la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido oficial, existía una lógica de reciprocidad, en la cual el PRI aseguraba el acceso a los cargos públicos, mientras el presidente controlaba los hilos del ejercicio gubernamental.

éstos a su vez al gobierno federal” (Cabrero Mendoza, 2007a y 2007b), alejándonos de la idea de estados libres y soberanos, en donde pueda establecerse un federalismo tripartito.⁵¹

La dependencia real que guardaban los estados respecto a la institución presidencial se puede apreciar en cuatro prerrogativas formales: 1) el presidente tenía la facultad de revocar a aquellos gobernadores que no atendieran sus demandas, a través del mecanismo de “desaparición de poderes”; 2) los gobernadores estaban sometidos a un sistema de control militar; 3) la presidencia, vía gobierno federal, concentraba la planificación económica y los recursos financieros del país, controlando la asignación de los mismos, en comparación a la raquíta estructura hacendaria de los estados; y 4) el presidente asignaba a los estados más avanzados, mayores cantidades monetarias; así la dependencia de los estados respecto del gobierno es un hecho político, militar y financiero, modelo que se reproducirá, en relación vertical, de los estados a los municipios (González Casanova, 1995).

Si bien la subordinación de los estados a la presidencia pretendió someter los cacicazgos regionales y locales, a la vez, éstos cumplieron una doble función dentro del sistema; por un lado, como entes subordinados a la jerarquía federal; y por el otro, como factores reales de poder que mantuvieron controladas a las facciones que quisieran oponerse al régimen (González Casanova). En este sentido, en la relación entre el gobierno federal y los estados predominaba una especie de contrato político, en el cual los cacicazgos locales se sometían a las decisiones del gobierno federal a cambio de prebendas y libertad de acción en las regiones que dominaban, inaugurando una cultura de relaciones personales, parentesco y compadrazgos.

No fue hasta las disputas por la apertura del régimen, así como las presiones económicas que éste sufría debido a las constantes crisis a mediados de la década de los setenta, que se mostraron los primeros síntomas de agotamiento del modelo político y económico en el que el régimen se sustentaba. Es así como, a partir de este momento, dos conceptos dominaban el escenario político: alternancia y descentralización. Para responder a las movilizaciones y luchas por una mayor apertura del régimen político, la democratización y pluralidad del régimen; para volver más eficiente la gestión gubernamental, la descentra-

51. Deil Spencer Wright (1998: 42-49) propuso un enfoque para el estudio de las Relaciones Inter Gubernamentales basándose en la evolución del federalismo norteamericano, el cual sugiere tres modelos: 1) el modelo de autoridad coordinada (relaciones interdependientes-patrones de autoridad autónomos); 2) el modelo de autoridad traslapada (relaciones interdependientes-patrones de autoridad de negociación); y 3) el modelo de autoridad inclusiva (relaciones dependientes y patrones de autoridad jerárquicos). Véase también García del Castillo, 1999: 31-33. Enrique Cabrero Mendoza (2007a y 2007b) detalla, con base en el modelo de Wright, tres formas de entender los niveles de gobierno en un sistema federal. El primero, un *federalismo jerárquico*. El segundo es un *federalismo dual* en donde una autonomía entre el orden federal y el orden local, entendiéndose por éste último el ámbito estatal, aquí el nivel municipal se encuentra circunscrito estrictamente dentro de las jurisdicciones de los estados miembros. Finalmente, un *federalismo tripartito*, en el cual la principal forma de relación entre las partes del sistema federal es la negociación. Creo que, hasta la alternancia política, existía en México un federalismo jerárquico que ha ido transformándose en un federalismo dual.

lización del aparato estatal.⁵² Se afirmaba, entonces, que el proceso de descentralización respondería a la crisis del aparato estatal en la resolución de demandas inmediatas de la sociedad; sin embargo, entre la teoría y la praxis surgieron dos procesos alternos que destruyeron los hilos que sostenían el sistema político mexicano: de lado de la teoría, la descentralización del aparato estatal implicaba una democratización del sistema político; del lado de la práctica, la descentralización no implicó una democratización del sistema.

Dicha díada también operó en respuesta a la centralización de las competencias en materia electoral, controladas, de manera casi absoluta, por el ejecutivo, limitando su funcionamiento como un verdadero sistema colegiado de pesos y contrapesos. Las acciones en torno a este proceso se vieron reflejadas con la reforma constitucional de 1977 y las reformas del Estado impulsadas en los años ochentas y noventas, cuando el proceso de democratización a nivel local era irreversible.⁵³

Así, el federalismo, enarbolado por la Constitución de 1917, tendió a proclamarse, a finales del siglo xx, por la reformulación plural de un sistema de partidos políticos y el surgimiento de organismos electorales autónomos. Esos dos factores, junto con la tendencia a la homologación y la definición de competencias electorales claras en las legislaciones electorales estatales y la federal, dieron curso a la transformación del panorama electoral del país en un sentido federalista de sus aspectos legales y organizacionales.

Este rediseño del federalismo electoral se mantuvo vigente con una clara definición de los ámbitos de competencia, subsidiariedad e independencia entre los organismos electorales autónomos locales y federal, hasta la reforma político electoral 2013-2014, la cual representa un revés a la disputa por una forma de gobierno central o federal y coloca el equilibrio político en la ruta de una reconstrucción del entramado institucional electoral que define claramente las nuevas competencias entre los niveles de gobierno.

52. Los ejes de la acción ciudadana, en la década de los setenta, giraron en torno a una apertura democrática donde las demandas radicaron en la resistencia a la imposición de candidatos; el respeto al voto y procesos electorales creíbles; uso correcto y transparente de los presupuestos públicos; y la definición pública de las políticas gubernamentales. Durante esta década se experimentaron formas ciudadanas que buscaban mantener y legitimar nuevas formas de interrelación y representación entre la sociedad y el Estado.

53. Las luchas municipalistas fueron la constante, a pesar de que en 1960 lo común seguía siendo que la vida política municipal estuviera supeditada al régimen corporativo del PRI y que las movilizaciones ciudadanas y los triunfos de la oposición fueran la excepción, podemos decir que, precisamente en estos años, la debilidad del régimen para responder a las demandas sociales más inmediatas –democracia, bienestar y seguridad social– comenzó a mostrar sus primeros signos. En 1974 se enumeraron 26 municipios gobernados por la oposición, mostrando que esos triunfos fueron parte del empuje cívico producido desde el ámbito local, para 1975, el PAN ganaba su primer municipio en el Estado de México: Tultepec, a pesar de que le arrebataron el de Cocotitlán. Véase Rodríguez Wallenius (1999). En 1994, de los 2 mil 392 municipios en que estaba dividida la República mexicana, únicamente 227 estaban en manos de la oposición -103 del PAN y 85 del PRD-, once más se encontraban en manos de consejos municipales, y en otros había representantes de las fuerzas opositoras; además, la oposición tenía 10.13% de los regidores de mayoría relativa y 78.82% de los 3 mil 526 regidores de representación proporcional. Véase Meyer (1994).

Consecuencias políticas de la reformulación del sistema político

La reforma político electoral 2013-2014 transformó al Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral como ente organizador de las elecciones federales y con injerencia en las facultades electorales del ámbito local. Si bien la esencia de la reforma estaba encaminada a la recentralización de las funciones electorales en una institución de carácter nacional, el resultado de ésta concluyó en un modelo que, por un lado, sobrecarga a la nueva institución de facultades que bajo el cobijo de un modelo federal corresponden a los institutos autónomos locales; y, por el otro, mantiene a los institutos locales con un cierto grado de autonomía e independencia.

Dicho resultado deviene de un alto grado de desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas de este país,⁵⁴ se privilegió el miedo hacia los argumentos y presiones políticas sobre la injerencia e intervención de los gobernadores en los institutos electorales locales. No hay duda de que eso sucede en mayor o menor medida, independientemente de los colores partidistas; pero hay que decirlo con claridad, los mecanismos de fraude electoral de antaño ya no son posibles desde el ámbito institucional de las autoridades electorales administrativas. Actualmente, el principal mecanismo es el clientelismo electoral, logrado por medio de dádivas de diferente naturaleza a los electores.

Lo decantado con esta reforma son las experiencias exitosas de vinculación interinstitucional registradas en los últimos años, éstas indican que la colaboración se favorece cuando interactúan dos áreas operativas que, sin ser idénticas, sí son análogas en lo que se refiere a su ámbito competencial y su campo de acción técnica.

En el marco actual de la cooperación institucional, parece que las diferencias institucionales, en cuanto a dimensiones, denominaciones, duración en el cargo y mecanismos para la toma de decisiones, no han logrado ser superadas; de ahí que fuese necesario replantear el modelo electoral en función de una autoridad nacional que supervisara y reglamentara lo relativo al desarrollo de los procesos locales en un afán de homologación y centralización de los procedimientos electorales, sin que signifique una transformación cultural de las prácticas y los temores anunciados.

Es así como, a partir de esta reforma, coexisten un instituto nacional, con facultades especiales sobre la integración y nombramiento de los Consejos Generales de los Organismos Públicos Locales Electorales, y la asunción, atracción y/o delegación de los procesos electorales locales, la fiscalización a los partidos políticos y la organización electoral; e

54. Para mayor profundidad en el tema de confianza en las instituciones, consultar Moreno (2010).

institutos electorales locales con facultades limitadas, pero autónomos e independientes del Instituto Nacional Electoral.

Nombramiento y remoción de los consejeros locales

La reforma prevé que el consejero presidente y los consejeros electorales de los OPLES sean designados por el Consejo General del INE, por un periodo máximo de siete años, de forma escalonada.⁵⁵ El Consejo General está facultado para emitir la convocatoria pública para la entidad federativa que corresponda, en la que deberán considerar expresamente los cargos y periodos a designar, plazos del proceso de designación, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir.

Para el proceso de designación, el Consejo General se apoya en la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales, la cual tiene a su cargo el desarrollo, vigilancia y la conducción del proceso de designación. Para la difusión del proceso y recepción de documentación de los aspirantes, la Comisión se auxilia de los órganos desconcentrados del Instituto en las treinta y dos entidades federativas; asimismo, podría allegarse de la información complementaria para el desarrollo del proceso de designación de las propuestas de integración de cada uno de los consejos locales de los OPLES.

Una vez evaluadas las trayectorias de los participantes, la Comisión presentará al Consejo General del INE una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa. El Consejo General del Instituto designará por mayoría de ocho votos al consejero presidente y a los consejeros electorales de los OPLES, especificando para cada uno de ellos el periodo para el que serán designados.

Los requisitos para ser consejero electoral son: a) ser ciudadano mexicano por nacimiento, no adquirir otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; b) estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente; c) tener más de 30 años de edad al día de la designación; d) poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura; e) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito

55. Es importante resaltar que el transitorio décimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) señala a la letra: "para los procesos electorales locales cuya jornada electoral se realice en 2015, el Consejo General del Instituto deberá desarrollar el proceso de designación de los integrantes de los Consejos Generales de los órganos locales, en los términos de los párrafos 1, 2 y 3 del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el 30 de septiembre de 2014. Respecto a las demás entidades federativas, la elección se habrá de realizar con antelación al inicio de su siguiente proceso electoral. El Consejo General del Instituto deberá realizar los nombramientos de forma escalonada, en los siguientes términos: a) tres consejeros que durarán en su encargo tres años; b) tres consejeros que durarán en su encargo seis años; y c) un consejero que durará en su encargo siete años".

alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; f) ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor a seis meses; g) no haber estado registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación; h) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación; i) no estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local; j) no haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación, como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno; k) no ser jefe de Gobierno del Distrito Federal, gobernador, ni secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local; l) no ser presidente municipal, síndico o regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos; y m) no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

Asimismo, el Consejo General del INE tiene la facultad de remover a los consejeros electorales de los OPLES por incurrir en alguna de las siguientes causas graves: a) realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; b) tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar; c) conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos; d) realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes; e) emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo; f) dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o labores a su cargo; y g) violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto.⁵⁶

Las facultades especiales del INE

En materia de capacitación y organización electoral se otorgan al INE atribuciones ampliadas. Con base en el acuerdo de su Consejo General, de fecha 14 de julio del 2014, el INE reasume las atribuciones establecidas en el artículo 32 de la LGIPE, que inicialmente estaban delegadas a los OPLES por virtud del artículo Octavo Transitorio de la Reforma

56. En términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate, conforme al párrafo 2 del artículo 102 de la LGIPE.

Constitucional Político Electoral, en cuanto a la ubicación de casillas, capacitación de funcionarios de mesas directivas de casilla y designación de esos funcionarios, tanto en procesos comiciales federales como en los locales, aun en aquellos casos en los que no haya una elección concurrente.

En materia de geografía electoral, se presenta un tema de elevada complejidad técnica: la delimitación de los espacios geoelectorales de los distritos locales. Hay a quien le parece que es posible hacer compatibles los que corresponden al ámbito local y al federal. A primera vista, desde el escritorio, pareciera una posibilidad viable. Muchos dirán que resulta perfectamente posible integrar, completos, distritos electorales locales y municipios en los distritos federales. Pero es necesario tomar en cuenta que son los congresos estatales los que definen el número de distritos locales y es indispensable tomar en cuenta características regionales culturales y étnicas en muchas entidades del país.

De igual forma, la reforma crea un Servicio Profesional Electoral Nacional, que regulará las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos, tanto del INE, como de los organismos públicos locales, y será desarrollada por la legislación secundaria y por los reglamentos aprobados por el Consejo General del INE. Si bien el tema se encuentra poblado de interrogantes, existen exigencias claramente identificables que la Comisión del Servicio Profesional Electoral Nacional y el Consejo General del INE tendrán que acatar. Entre estas exigencias están que la creación de un servicio electoral nacional no implica, en modo alguno, una modificación de las relaciones laborales que los servidores públicos electorales han entablado, hasta la fecha, con el Instituto Federal Electoral o con los institutos locales. Sin embargo, será menester el esclarecimiento de los requisitos y procedimientos conforme a los cuales el personal podrá circular por el sistema nacional o sólo por un subsistema local. De ahí que la identificación de los desafíos en este campo y la generación de alternativas pertinentes constituyan elementos cruciales para el éxito del modelo y para su efectiva contribución a la celebración de comicios de mayor calidad democrática.

En materia de fiscalización del origen, monto y destino de los recursos que emplean los partidos políticos, la reforma prevé que la atribución del INE se encuentra limitada al ámbito temporal y geoelectoral de los procesos comiciales, locales y federales. Ocurre, sin embargo, que los organismos locales conservan la facultad de otorgar prerrogativas y que éstas no se encuentran constreñidas al financiamiento de campaña. Pareciera que bajo el principio alusivo de que el ente que provee recursos tiene de modo implícito o explícito, el derecho y deber de verificar su aplicación, los organismos locales podrán seguir fiscalizando los financiamientos que otorguen para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes

de los partidos políticos y para lo que comúnmente se conoce como actividades específicas. Empero, surge el riesgo de que estos recursos no sean debidamente compartimentados y se empleen subrepticamente en las campañas. Así, las exigencias de coordinación entre los dos ámbitos crecen exponencialmente y, por ende, deberán construirse mecanismos novedosos y eficaces de fiscalización. El caso es que, de no actuarse con visión innovadora, las dificultades técnicas del tema podrían dar lugar a desbordamientos del ámbito atributivo y a crecimientos descontrolados de la estructura del INE abocada a esas labores.

Asimismo, la reforma otorga al Consejo General del INE, las facultades de: 1) asunción directa de la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales; 2) delegación, en los órganos electorales locales, de las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; y c) atracción a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

Se entiende por asunción la atribución del Instituto de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los OPLES, ya sea total o parcial.⁵⁷ La asunción total de la competencia de una elección solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente en el procedimiento, alguno de los siguientes supuestos: a) que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que, a decir del peticionario, afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el OPLE competente; y b) que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el OPLE, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo con imparcialidad.⁵⁸ Los procedimientos de asunción se iniciarán a petición fundada y motivada ante el Instituto, hasta antes del inicio del proceso electoral, de al menos cuatro de sus consejeros, o de la mayoría del Consejo del OPLE.⁵⁹ Por su parte, la asunción parcial de alguna actividad propia de la función electoral que le corresponde al OPLE, podrá llevarse a cabo con la aprobación de la mayoría de votos de su Consejo General y se resolverá por mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General del INE.⁶⁰

57. En términos del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución y del párrafo 2 del artículo 120 de la LGIPE.

58. Párrafo 2 del artículo 121 de la LGIPE.

59. Párrafo 3 del artículo 121 de la LGIPE.

60. Artículo 123 de la LGIPE.

Por atracción se entiende la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLES, cuando su trascendencia, es decir, la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local, así lo determine.⁶¹ En el caso de la facultad de atracción, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los consejeros electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del OPLE. El Consejo General ejercerá la facultad de atracción siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.⁶²

La delegación de funciones del Instituto en los OPLES tendrá carácter excepcional. Para el ejercicio de esta facultad, el Consejo General deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del OPLE, para cumplir con eficiencia la función. La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente, requerirá del voto de al menos ocho consejeros electorales y se realizará de forma específica en cada caso para un OPLE determinado. Finalizado el proceso electoral, cesarán los efectos de la delegación. El Instituto podrá reasumir la función que haya sido delegada antes de que finalice el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la misma mayoría de ocho votos.

Conclusiones

Si bien es cierto que la reforma al sistema electoral generó un nuevo modelo electoral que presenta innovaciones relevantes, no debe perderse de vista la importancia que esta reforma tiene sobre la transformación del federalismo electoral, que en el fondo implica una manera distinta de entender los componentes del sistema electoral mexicano y sus interacciones. Alude, por supuesto, a órganos del Estado con encomiendas y alcances específicos, pero también implica desafíos en cuanto a la forma como debe concebirse el nuevo modelo electoral y las estructuras administrativas que deben crearse para elevar la calidad democrática de los procesos de transmisión legal, pacífica y legítima del poder, para fortalecer el sistema democrático y propiciar el entorno indispensable que asegure la convivencia pacífica y enriquecedora para el bienestar de la población.

Queda la tarea de realizar una evaluación pormenorizada, derivada de la experiencia de los procesos electorales 2014-2015 (en el ámbito federal y en 17 entidades federativas), respecto de las ventajas o desventajas del diseño organizacional existente. Entretanto,

61. En términos del inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución y del párrafo 3 del artículo 120 de la LGIPE.

62. En términos del párrafo 1, 2, 3 y 4 del artículo 124 de la LGIPE.

to, una vía adecuada para el fortalecimiento del sistema de organismos electorales sigue siendo el favorecer los espacios de colaboración entre organismos y propiciar la convergencia de los marcos legales, sin renunciar a las dinámicas locales. Ésta es, por otra parte, la fórmula que resulta de la condición del país como una República federal, democrática y representativa. Un federalismo electoral, consciente de que la distribución de competencias no implica en modo alguno la construcción de compartimentos estancos, por el contrario, presupone oportunidades de colaboración; podría constituir la plataforma ideal para construir una institucionalidad electoral de orden superior.

Debe quedar claro que el nuevo modelo electoral puede propiciar tensiones, que pueden llegar al conflicto, entre los actores políticos locales, los institutos electorales locales y el INE. Lo anterior derivado de la merma de la soberanía estatal y de la tenue línea que, en algunos temas, delimita los ámbitos de atribuciones locales y nacionales.

Fuentes consultadas

Libros y Revistas

- CABRERO MENDOZA, ENRIQUE (2007a), “El panorama de la descentralización en México: ¿hacia qué tipo de federalismo evolucionar?”, en *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, Colección Legislando la agenda social, CESOP, México.
- CABRERO MENDOZA, ENRIQUE (2007b), *Para entender el federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, Ediciones Nostra, México.
- CÓRDOVA, ARNALDO (1978), *La formación del poder político en México*, Era, México.
- GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO (1999), *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Porrúa / CIDE, México, 1999.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (1995), *La democracia en México*, Era, México.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ALICIA (1996), “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en *¿Hacia un nuevo federalismo?*, FCE, México.
- MEDINA PEÑA, LUIS (2007), *Invención del Sistema Político Mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, FCE, México.
- MERINO, MAURICIO (2005), *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México.
- MEYER, LORENZO (1994), “El municipio mexicano al final del siglo xx. Historia, obstáculos y posibilidades” en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México.

MORENO, ALEJANDRO (2010), *Confianza en las instituciones: México en perspectiva comparada*, CESOP / ITAM, México.

SORDO, REYNALDO (2006), “El liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México” en Margarita Moreno-Bodet y María del Refugio González Domínguez (coords.) *La génesis de los derechos humanos*, IJ-UNAM, México, pp. 529-566.

REYES HEROLEZ, JESÚS (2007), “El Federalismo” en *El liberalismo mexicano, III. La integración de las ideas*, FCE, México.

RODRÍGUEZ WALLENIUS, CARLOS (2009), *Luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa / Juan Pablos Editor, México.

WRIGHT, DEIL SPENCER (1988), *Understanding Intergovernmental relations*, Brooks / Cole Publishing Company, Belmont, CA.USA. .

Legislación

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM), Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (LGIPE), Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014.

EL NUEVO SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL MEXICANO EN 2015
se terminó de imprimir en septiembre de 2015 en los talleres de Impresión Comunicación Gráfica,
Manuel Ávila Camacho 689, Col. Sta. Ma. Azabuacán, C.P. 09500, México, D.F.,
la edición consta de 1,000 ejemplares, más sobrantes para reposición.

Corrección de estilo: Angélica Correa Fernández
Formación: Rossana Josefina Guillén Mandujano



Después de la reforma político electoral de 2014, el sistema electoral mexicano introdujo una serie de novedades como la reelección de legisladores, las candidaturas independientes, la transformación del IFE en INE, el gobierno de coalición, nuevas causales de nulidad, nuevas modalidades del voto extraterritorial, un nuevo modelo de fiscalización, etcétera. Estos y otros elementos se pusieron a prueba durante las elecciones intermedias de 2015 con saldos diversos. La reforma contiene avances en diferentes materias, aunque también tuvo limitaciones. Algunos contenidos de estas modificaciones tendrán un impacto en la calidad de las instituciones electorales, en la representación política e incluso en el sistema presidencialista. Se trata de una reforma que pretendió modificar no solo el sistema electoral, sino que también producirá cambios en el régimen político. El conjunto de trabajos presentados en este libro analizan la orientación y el contenido de la reforma a partir de sus nuevas leyes. El trabajo también aborda las posibles consecuencias en la competencia electoral y en el sistema de partidos, una vez puesto en práctica durante los comicios intermedios de 2015.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento de Sociología