

8



LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

Diagnósticos, primeros
resultados y principales desafíos

ROBERTO CASTELLANOS CERECEDA





**REFORMAS ESTRUCTURALES:
AVANCES Y DESAFÍOS**

8

**LA REFORMA
POLÍTICO ELECTORAL DE 2014**

Diagnósticos, primeros
resultados y principales desafíos

AUTOR

ROBERTO CASTELLANOS CERECEDA

COORDINADORES

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA

NOEL PÉREZ BENÍTEZ



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Miguel Barbosa Huerta
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya
SECRETARIO

Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso
SECRETARIO TÉCNICO

Junta Ejecutiva

Dr. Gerardo Esquivel Hernández
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

La Reforma Político-Electoral de 2014.

Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos.

Autor: Roberto Castellanos Cereceda

Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos

Número: 8

Primera edición, diciembre de 2016.

ISBN: 978-607-8320-52-3

Diseño de portada: Instituto Belisario Domínguez

Diseño de interiores: D3/Ana Karina Mendoza Cervantes, Daniel Prisciliano Estrella Alvarado

Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

06020, Ciudad de México.

La presente edición es publicada por la Dirección General de Investigación Estratégica.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Presentación	5
Introducción	9
1. Los diagnósticos de la reforma	13
1.1 Contexto político y electoral de la reforma	13
1.2 El diagnóstico en las iniciativas de reforma	20
1.3 Propuestas de la sociedad civil	30
1.4 El Pacto por México	33
1.5 Los límites del diagnóstico	35
2. Del diagnóstico al diseño de la reforma	41
2.1 Motivaciones y objetivos	41
2.2 Atributos y componentes principales de la propuesta de reforma	44
A. Temas electorales	46
B. Ampliación de derechos ciudadanos de participación	52
C. Construcción de gobierno y régimen político	56
D. Autonomía de órganos de Estado	57

3. Hacia un análisis de consistencia entre el diagnóstico, los objetivos y el diseño de la reforma	63
4. Avances en la implementación y primeros resultados de la reforma	77
4.1 Implementación normativa y administrativa de la reforma	78
4.2 Principales resultados y primeros efectos de la reforma	82
A. El nuevo sistema electoral nacional: el INE y los OPLE	83
B. El nuevo modelo de fiscalización de recursos	88
C. Las candidaturas independientes y el fortalecimiento del derecho ciudadano a ser votado	95
D. La paridad de género	101
5. Desafíos y perspectivas de la Reforma Electoral	109
5.1 Acompañar y fortalecer capacidades estatales y acotar injerencia de actores externos	109
5.2 Consolidar la fiscalización en un contexto de crecientes recursos económicos	113
5.3 Garantizar el ejercicio de derecho a ser votado por vía independiente: lógicas nacionales <i>vs</i> lógicas estatales	116
5.4 Paridad de género, del acceso a los resultados	120
Fuentes de consulta	123
Anexos	127
1. Candidaturas independientes a presidencias municipales, 2014	127
2. Comparativo de requisitos para obtener el registro de una candidatura independiente en entidades federativas con reformas recientes en la materia	131



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, a través de las Direcciones Generales de Investigación Estratégica y de Finanzas, dedicó un año de trabajo a la elaboración del proyecto de investigación Reformas estructurales: avances y desafíos. Este estudio precursor analiza ocho de las reformas estructurales aprobadas en la recta final del sexenio anterior y durante el actual: Fiscal, Laboral, Financiera, Energética, Educativa, Político-Electoral, Derechos Humanos y Justicia Penal.

Las ocho investigaciones se motivaron y articularon a través de cuatro grandes preguntas: ¿Qué problemáticas sectoriales se pretenden resolver con cada una de las reformas? ¿Cómo se planteó lograrlo? ¿Qué tan factible es que se logren? ¿Qué elementos clave no fueron tomados en cuenta?

El estudio sistemático e integral de este paquete de reformas es relevante ya que fue un parteaguas que modificó sustancialmente pilares centrales de la Constitución y por tanto del proyecto de nación. Adicionalmente, permite dar seguimiento a la implementación de las decisiones del Poder Legislativo, con lo cual buscamos contribuir a fortalecer sus funciones de supervisión y control a los otros poderes del Estado.

Esta colección de cuadernos de investigación partió de varias premisas para adentrarse en el análisis de las reformas estructurales. En primera instancia, ninguna de las reformas puede entenderse de forma aislada. Sus impulsores las concibieron como componentes de un proyecto integral para modernizar al país, eliminar trabas para elevar la productivi-

dad, situarlo entre las economías competitivas a nivel global, fortalecer la vida democrática e incrementar la eficacia en el ejercicio de gobierno.

Esto no necesariamente significa que sus resultados sean congruentes entre sí. Las reformas no son productos armoniosos u homogéneos. Por el contrario, desde su dictaminación están marcadas por posturas políticas contrapuestas. En un congreso plural, su aprobación es resultado de múltiples rondas de negociación entre una constelación de actores con posturas e intereses diferenciados y grados de poder e influencia desiguales. La caja negra de las negociaciones explica en buena medida las diferencias entre la iniciativa original y el texto que finalmente se promulga.

De ahí la necesidad de realizar un análisis de consistencia de cada una de las reformas. Esto implica responder si sus exposiciones de motivos, diagnósticos, la legislación finalmente aprobada y los primeros resultados de su implementación guardan coherencia y están alineados entre sí.

Una conclusión es que contrario a una creencia arraigada según la cual los problemas del país están sobre-diagnosticados, estas investigaciones han detectado que las reformas no necesariamente parten de diagnósticos exhaustivos que identifiquen las causas de los problemas y ofrezcan alternativas de solución. En algunos casos, no existe información estadística e indicadores para conocer la magnitud y complejidad del problema. No es cosa menor: si no se parte de diagnósticos adecuados, difícilmente se lograrán tomar decisiones públicas informadas para atacar los problemas con precisión.

Una vez analizada la consistencia de cada reforma en sus propios términos, los cuadernos proceden a abordar la implementación como un campo de estudio específico. Se trata de la fase en que finalmente se ponen a prueba las reformas y se enfrentan con la realidad que pretenden modificar.

La implementación de cada reforma tiene que afrontar desafíos que escapan del control de las autoridades estatales, tales como actores y colectivos con poder para obstaculizar los cambios aprobados, o bien, procesos globales de distinta índole. El éxito o el fracaso de las reformas depende en buena medida de la capacidad para sortear esos factores externos con los recursos materiales e institucionales disponibles.

Finalmente, cada uno de los ocho cuadernos da seguimiento a los efectos de las reformas, entre los cuales se encuentran la creación de nuevas

instituciones, la puesta en marcha de políticas públicas y la armonización legislativa tanto de las leyes secundarias y locales, como en función de los compromisos contraídos por el Estado Mexicano a través de la ratificación de tratados internacionales. Debe advertirse que los avances en la implementación de cada reforma se han registrado con velocidades, profundidades y ritmos propios.

La mecánica de trabajo del proyecto incluyó un seminario interno que sesionó durante un año. Los más de veinte investigadores que participaron en este proyecto cuentan con trayectorias académicas y profesionales en diversos campos como la sociología, la ciencia política, el derecho, las relaciones internacionales, la pedagogía, la economía y la actuaría, lo cual contribuyó a dotar a cada estudio de un enfoque multidisciplinario.

En el mismo sentido, sostuvimos sesiones para presentar avances del proyecto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y el Consejo Coordinador Empresarial. Posteriormente, convocamos a un seminario público de dos días en el Senado de la República, el cual contó con la participación de especialistas nacionales e internacionales en los distintos campos de las reformas. La pluralidad y el nivel de especialización de las personas que participaron en estos diálogos, sin duda enriquecieron los resultados del proyecto. Por último, los borradores de esta colección fueron sometidos a un proceso de doble dictaminación con reconocidos expertos en cada uno de los temas. Sus observaciones puntuales elevaron el rigor y la calidad de las investigaciones. Como siempre en estos casos, son los propios autores los responsables finales de lo expresado en cada estudio.

Agradecemos al Senado de la República, en especial a la Presidencia y el Comité Directivo del IBD, por otorgarnos todas las facilidades para que este proyecto llegara a buen puerto. Esperamos que Reformas estructurales: avances y desafíos contribuya a la toma de decisiones informadas por parte del Estado Mexicano y a que la sociedad disponga de estudios que le permitan conocer y examinar el desempeño de sus instituciones.

Gerardo Esquivel Hernández
Alejandro Encinas Nájera
Noel Pérez Benítez

Como parte de su mandato, el Instituto Belisario Domínguez (IBD) tiene la encomienda de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda y decisiones legislativas, y elaborar análisis de la coyuntura nacional en temas vinculados con aquellos ámbitos que son de competencia del Senado de la República. El objetivo del trabajo que el Instituto realiza es, por un lado, apoyar la toma de decisiones legislativas del Senado, incluyendo el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y las tareas de promoción de la cultura cívica y ciudadana. Por otro lado, el IBD tiene también el objetivo de contribuir a la deliberación pública sobre los temas que inciden en el desarrollo y bienestar de la población, especialmente aquellos asuntos de la vida pública que están vinculados con el quehacer y responsabilidades del Senado.

En apego al mandato del IBD y a los principios rectores que orientan el trabajo de investigación legislativa que dicho centro de estudio desempeña —relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia—, el reporte que aquí se presenta es parte de un proyecto de investigación más amplio que tuvo como fin hacer un análisis y valoración de los diagnósticos, diseños y primeros resultados de las llamadas reformas estructurales, cuyos marcos normativos (constitucional y leyes secundarias) fueron en su gran mayoría discutidos y aprobados durante la LXII Legislatura del Senado de la República (y la correspondiente legislatura en la Cámara de Diputados).

El análisis de este reporte en particular aborda la Reforma Político-Electoral aprobada en 2014 y cuyos cambios constitucionales entraron en vigor con su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de ese año; el análisis también considera la creación de leyes y las reformas a ordenamientos secundarios que se derivaron de la reforma constitucional. El objetivo de este estudio es identificar y analizar tres aspectos centrales de la reforma constitucional: (a) los diagnósticos sobre los problemas en materia política y electoral que la reforma se propuso enfrentar; (b) los primeros avances en la instrumentación de la reforma y sus principales resultados en el marco del proceso electoral de 2015, y (c) en función de los primeros resultados de la reforma, una valoración sobre los desafíos que este enfrenta tomando en cuenta los objetivos y problemas que la misma se propuso encarar.

Es importante hacer algunas precisiones y consideraciones preliminares respecto del contenido y alcance del análisis de la Reforma Político-Electoral 2014 que se hace en este reporte. En primer lugar, el examen sobre los diagnósticos de la problemática que justificó la reforma considera, de forma preponderante, los diagnósticos contenidos en las iniciativas de reforma constitucional que se discutieron durante la LXII Legislatura. Sin embargo, se hace referencia también, aunque solo de forma general, a los diagnósticos y propuestas de solución presentadas por algunos movimientos, organizaciones sociales y especialistas, los cuales fueron especialmente relevantes para articular propuestas ciudadanas y generar un contexto de exigencia favorable a la discusión y aprobación de los cambios legislativos finalmente aprobados.

En su concepción inicial, el análisis del diagnóstico de la problemática que dio base y justificación a la Reforma Político-Electoral de 2014 buscaba examinar los problemas explícitamente identificados en los dictámenes y propuestas de reforma para contrastarlos, en sus propios términos, con los objetivos y el diseño normativo de la reforma finalmente aprobada. Sin embargo, el desarrollo de la investigación y los comentarios recibidos por parte de los dictaminadores del estudio subrayaron la importancia de hacer referencia a los diagnósticos y propuestas ciudadanos en materia político-electoral que formaron parte de la discusión pública en la materia en años previos a la discusión y aprobación legislativa de la reforma, en 2014.

Como se ha mencionado, parte del análisis que se hace en este reporte comprende un ejercicio de comparación o contraste entre (a) el diag-

nóstico de los problemas a los que responde la Reforma Político-Electoral 2014, (b) sus objetivos explícitos y (c) el diseño normativo de la reforma finalmente aprobada. Este ejercicio de contraste es al que se le denomina como “análisis de consistencia” y busca, fundamentalmente, ofrecer evidencia de la relación lógica que se puede observar en el proceso legislativo, plasmado en dictámenes y leyes, entre los problemas que se identifican y que se quieren resolver, los objetivos declarados de la reforma y las disposiciones normativas finalmente aprobadas que, en principio, materializan los propios objetivos manifiestos y la atención a los problemas que han sido identificados.

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, así con las nuevas leyes y reformas legales que se derivaron de aquella, comprenden una amplia variedad de temas y modificaciones institucionales, cuya diversidad haría que el análisis completo de la reforma fuera no solo extenso sino complejo. Tomando en cuenta los propósitos del proyecto de investigación global sobre las reformas estructurales y las características de la Reforma Político-Electoral en particular, se tomó la decisión de abordar el análisis exclusivamente de cuatro componentes de la vertiente electoral de la reforma: (1) la nueva estructura del sistema electoral, que crea al Instituto Nacional Electoral y a 32 organismos públicos locales electorales (OPLE), con una nueva distribución de atribuciones y facultades; (2) el nuevo modelo de fiscalización de recursos públicos; (3) las candidaturas independientes y (4) la paridad de género. Entre los aspectos que justifican esta decisión y que se explican con mayor detalle en el capítulo 4 del estudio, se encuentran los siguientes: se trata de aspectos de la reforma que son novedosos y/o suponen una modificación sustancial en el sistema electoral mexicano y en el sistema de representación política en el país y asimismo, son cambios cuya instrumentación o inicio de vigencia fue inmediata (recordemos que, de acuerdo con lo aprobado en la reforma de 2014, aspectos como la reelección consecutiva o la posibilidad de formar gobiernos de coalición entrarán en vigor hasta el 2018, por lo que su instrumentación y efectos no podrán observarse con toda claridad sino hasta esa fecha y sobre todo en años posteriores).

Finalmente, es importante advertir que el análisis de los primeros resultados de la Reforma Político-Electoral, que atiende a los cuatro componentes electorales referidos en el párrafo previo, se concentra casi exclusivamente en el proceso electoral de 2014-15, cuando se renovó la Cámara de Diputados y se celebraron procesos electorales locales en

17 entidades federativas. En este reporte no se hace un análisis de los resultados de la reforma en el marco del proceso electoral de 2015-16, en el que se renovaron cargos de elección popular en 13 entidades federativas, 12 de ellas de gobernador. La razón para enfocarse en el proceso de 2014-15 obedece, sencillamente, a que el plan de investigación, que inició en enero de 2015, sólo consideraba el análisis de la reforma a la luz de dicho proceso, contemplando que la investigación se desarrollaría fundamentalmente durante ese año. No obstante, tomando en cuenta la relevancia de algunas decisiones y eventos específicos ocurridos durante el proceso electoral de 2016, en el reporte se hacen señalamientos puntuales sobre dichas decisiones o eventos, cuando están relacionados con los componentes de la reforma analizados en el estudio. Más allá de las referencias precisas que se hacen en este reporte sobre las elecciones de 2016, se tiene contemplado continuar con el seguimiento de los resultados de la Reforma Político-Electoral 2014, no solo por ser una decisión legislativa en la que el Senado fue actor central, sino por la importancia del tema para la vida democrática del país.

1

Los diagnósticos de la reforma

En este primer capítulo del estudio se hace un análisis del diagnóstico que se hizo de los principales problemas que justifican y dan origen a la reforma. El diagnóstico que se comenta y analiza es el que se elaboró para la propia reforma, tal como se presenta y argumenta principalmente en las iniciativas de modificación constitucional y, en menor medida, en algunos documentos relevantes del Pacto por México. En este sentido la pregunta más importante que se busca responder en este apartado es: ¿cuáles fueron los principales problemas identificados por la reforma, los cuales, la propia reforma buscaba resolver? El capítulo inicia con una breve discusión sobre algunos aspectos del contexto en el que surge la reforma, delineando el marco y las condiciones que dan origen a las iniciativas y después a los cambios constitucionales y legales en materia político-electoral en 2014. Algunos de estos elementos de contexto son, como sería de esperarse, incorporados también en los diagnósticos de las iniciativas de reforma constitucional.

1.1 Contexto político y electoral de la reforma

La Reforma Político-Electoral de 2014 contiene elementos que buscan responder al menos a dos tipos de problemáticas generales del contexto político nacional. Por un lado, una crisis de representación política que se ha hecho cada vez más evidente en años recientes, especialmente a partir del año 2009, cuando se llevaron a cabo elecciones federales inter-

medias, y que se ha manifestado, entre otros aspectos, en percepciones ciudadanas de desconfianza institucional, niveles decrecientes de apego a la democracia y evaluaciones negativas respecto de sus representantes populares. Por otro lado, a pesar de que las reformas electorales de la década de 1990 y de inicios del siglo XX habían logrado darle mayores niveles de certidumbre a los procesos electorales, ampliar la competencia y la pluralidad política en cargos electivos, y aunque las reformas habían logrado reducir la tensión y el conflicto después de las elecciones, en los procesos electorales federales de 2006 y 2012 se reactivaron las tensiones y conflictos postelectorales. La reforma electoral de 2014 (así como la aprobada en 2007) buscó responder justo a exigencias de mayor equidad en la contienda electoral, demandas directamente vinculadas con el proceso electoral de 2012. En este apartado se discuten brevemente algunos de los elementos constitutivos de estos dos aspectos del contexto político-electoral que pueden considerarse parte de la justificación de la reforma y que se pueden ver reflejados en los diagnósticos e iniciativas de reforma presentadas por los partidos políticos, asunto que se analizará en el siguiente apartado.

En el contexto del movimiento anulista de 2009, que promovió el ejercicio del voto nulo o voto blanco en las elecciones a diputados federales de ese año —como expresión del descontento ciudadano con la representación política—, un estudio ayudó a evidenciar el grado de desafección ciudadana con la política y con la democracia representativa. De forma novedosa, en 2009, la Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano recogió y permitió la comparación de visiones de tres tipos de comportamientos ciudadanos respecto al voto: los que en aquel año de elecciones federales votaron por un partido, los que votaron nulo o en blanco (analistas) y los que no fueron a votar (abstencionistas). Según este estudio, “para un amplio sector de los ciudadanos mexicanos, los diputados federales no reflejan su voluntad y sienten que no los representan”, (FEP, IPN e ITAM, 2009:15). Esta sensación fue especialmente aguda entre quienes votaron nulo o no votaron en julio de 2009: 62% de ellos dijeron sentirse algo o nada representados por su diputado federal. Entre quienes votaron por un partido político el sentimiento de falta de representación fue menor, ya que 47.2% dijo sentirse algo o nada representado por su diputado federal. Sólo 4% de quienes se abstuvieron de votar en 2009 dijo sentirse muy representado por su diputado, (*Ibid*). Otras cifras refuerzan el diagnóstico de crisis de representación popular. Por ejemplo, 60% de los que votaron por un partido, 67.5% de los que

votaron nulo y 63.2% de los que no votaron en la elección intermedia de 2009, sentían que los partidos escuchaban poco o nada a los ciudadanos. En otras palabras, al menos tres de cada cinco ciudadanos, independientemente de su comportamiento frente al voto en 2009, manifestó que los diputados tenían “oídos sordos” para atender su voz. Vinculado con estos datos, quienes votaron por algún partido en julio de 2009 dieron una calificación de 5.8 puntos al funcionamiento de la democracia (en una escala del 1 al 10, donde 1 significa que la democracia funciona muy mal y 10 que funciona muy bien). Pero para quienes votaron nulo o no fueron a votar, el funcionamiento de la democracia es aún más deficiente: le dan una calificación de 4.8 y 4.9 puntos, respectivamente (FEP, IPN e ITAM, 2009).

El estudio de opinión pública referido indagó el nivel de apoyo ciudadano a las candidaturas independientes, la reelección consecutiva de diputados federales y la reducción en el número de representantes en la Cámara de Diputados. En general, entre 40% y 50% de quienes fueron a votar en 2009 (ya sea por un partido o que anularon su voto) y los abstencionistas dijeron apoyar tanto las candidaturas independientes como la reelección consecutiva de diputados.¹

Otro estudio que recoge con amplitud y detalle el estado de la representación política en México, incluyendo los niveles de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones políticas, es el Informe País 2014, del Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral, derivado de la reforma de 2014). Con información recogida en agosto de 2013, el Informe País, cuyos datos se basan en la Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía, reporta que “en general, a nivel nacional la confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército,

1 Un posible efecto, relativamente medible, de la implementación de las candidaturas independientes es el aumento en su aceptación entre la población. Si en 2009 no más de la mitad de la población estaba de acuerdo con los candidatos sin partido, para 2015, según una encuesta telefónica del Centro de Estudios de Opinión Pública (Cesop) de la Cámara de Diputados, llevado a cabo en julio de 2015 (poco después de la jornada electoral del 7 de junio), 62% de los ciudadanos dice que sí votarían por un candidato independiente y 70% afirma que conoce la figura de candidatos independientes ya que ha escuchado hablar de ella. Incluso la población percibe o espera algún efecto (indirecto) en los partidos políticos, ya que 65% afirma, según el estudio del Cesop, que las candidaturas independientes harán que los partidos presenten mejores aspirantes a cargos electivos (Cesop, 2015). Finalmente, en contraste con el movimiento anulista de 2009, que promovió y en parte legitimó el voto nulo como expresión válida y eficaz de descontento ciudadano con los partidos e instituciones de representación, en 2015, según la encuesta de la Cesop, 64% de los encuestados opinó que anular el voto perjudica a los propios ciudadanos y solo 15% afirmó que afecta a los partidos políticos (*Ibid.*).

62%; los maestros, 56%; y las iglesias, 55%", (IFE, 2014:127). Los partidos políticos registran uno de los niveles más bajos de apoyo ciudadano entre las organizaciones, y actores políticos y sociales incluidos en el informe: 17.2% afirma tener "mucho" o "algo" de confianza en esas organizaciones políticas, lo que las ubica por debajo de los policías (25.6%), los sindicatos (19.1%) y solo por arriba de los diputados (15.6%). Asimismo, solo 3% afirma tener "mucho confianza" en los partidos y 2.3% dice tenerla en los diputados, proporciones que se ubican incluso por debajo de quienes expresan "mucho confianza" en los policías (4.4%). La confianza en la autoridad electoral nacional, que en 2013 era el IFE, era relativamente baja: sólo 6.4% dijo tener "mucho" confianza en esa institución.²

Reiterando los niveles percibidos de distanciamiento entre ciudadanos y políticos recogidos en el estudio de 2009 titulado *El sentir ciudadano*, el Informe País del IFE señala que 50% de los ciudadanos está "muy en desacuerdo" con la afirmación de que los políticos se preocupan por gente como ella y 22% está "algo de acuerdo" en esa afirmación. Es decir, tres cuartas partes de la población cree que los políticos no se preocupan o se preocupan poco por ellos. En contraste, solo 2% está "muy de acuerdo" y 11% "algo de acuerdo" con la idea de que la gente le importa a los políticos (IFE, 2014).

En el Informe País se anota que si bien 53% de la población manifestaba en 2014 preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno, México se encontraba en ese año por debajo del promedio de apoyo a la democracia en países latinoamericanos, y respecto de otras democracias en procesos de consolidación o ya consolidados; esta situación sigue estando presente.³ Aún más, uno de cada cuatro ciudadanos mexicanos

2 El análisis puntual de las condiciones y causas de la desconfianza institucional en México escapa a los propósitos de este estudio, pero hay que señalar que la baja confianza en instituciones y organizaciones en el país ocurre en un contexto donde la confianza entre las personas también es baja. Según la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) de 2012, solo 30% de los ciudadanos consideraban que se podía confiar en otras personas (Segob, 2012). Con una proporción similar, en el Informe País del IFE se señala que a nivel nacional solo 28% de las personas consideran que sí se puede confiar en la mayoría de las personas (IFE, 2014). En 2015, la Encuesta Nacional de Cultura Política realizada en el marco del proyecto "Los mexicanos vistos por sí mismos" (Córdova, et al., 2015), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ) de la UNAM, reportó que 70.9% de las personas está "de acuerdo" o "de acuerdo en parte" con la idea de que "hay que tener cuidado porque todos se quieren aprovechar de uno" y una proporción algo superior (74.2%) percibe que "La gente se interesa sólo en su propio bienestar".

3 Para 2015, según el Latinobarómetro, México se ubicó en el último lugar de 18 países de América Latina en cuanto a la proporción de ciudadanos que apoya la democracia. No se consideran en este análisis estos datos porque los elementos de contexto que se analizan corresponden al periodo en

(23%) considera que algunas veces es preferible un sistema autoritario a otro democrático y para uno de cada cinco (18%) da lo mismo un sistema democrático que otro no democrático.⁴ La mitad de los ciudadanos, según el Informe País 2014, percibe a la democracia como un sistema donde muchos participan y pocos ganan. Este resultado se puede interpretar al menos de dos formas: por un lado, como una valoración de que en la democracia muchos votan y pocos son electos, y por otro lado, como la percepción sobre un sistema donde los ciudadanos participan y solo unos cuantos se benefician de esa participación. Considerando el conjunto de cifras sobre la evaluación ciudadana respecto de la democracia, los partidos y la vida pública, es más probable que la percepción se oriente hacia la segunda interpretación: la democracia como un sistema desigual, donde se requiere la participación de muchos, pero pocos se benefician de ella.

El otro elemento del contexto político mexicano que influyó en que los actores políticos concibieran la necesidad de una Reforma Político-Electoral y que incidió también en su diseño, fue el entorno de tensión y conflicto que siguió a la elección federal de 2012. Mientras que en las elecciones de 2006 la Coalición por el Bien de Todos exigía, sobre todo, un recuento de votos, con el fin de fortalecer la certeza respecto de los resultados de la elección,⁵ en 2012 el Movimiento Progresista impugnó la constitucionalidad misma de las elecciones y solicitó la anulación de la elección presidencial, presentando como argumento central la inequidad de la contienda electoral en su conjunto —no solo en alguno de sus procesos— y las limitaciones a la libertad del ejercicio del voto, vinculado con la

que se discutió y aprobó la Reforma Político-Electoral, 2013-2014, y en años previos. Sin embargo, una revisión de los datos de 2015 del Latinobarómetro muestran que la desafección y falta de confianza con los políticos y los partidos, y la falta de apoyo a la democracia se han deteriorado: México es el país con la menor satisfacción con la democracia de toda la región, con sólo 19% que dice estar satisfecho; sólo 26% de los mexicanos opina que las elecciones son “limpias”, última posición regional en este dato; solo dos de cada cinco ciudadanos mexicanos (48%) consideran que la democracia es “preferible a cualquier otra forma de gobierno”, mientras que el promedio regional es de 56%; sólo 17% de los mexicanos se siente representado por su Congreso, mientras la media regional es de 23%; y 32% de los ciudadanos mexicanos se siente cercano a un partido político, en tanto que el promedio de América Latina es de 40%. (Corporación Latinobarómetro, 2015).

- 4 En 2015, dos años después de la encuesta que se reporta en el Informe País del INE, la Encuesta Nacional de Cultura Política del IJ-UNAM reportaba lo siguiente: 54.6% de la población prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno (aumento marginal respecto del Informe País); 26.4% cree que algunas veces un gobierno no democrático es mejor (más de tres puntos porcentuales por arriba que en el Informe País); y solo 9.3% (la mitad respecto del Informe País) afirma que le da lo mismo una u otra forma de gobierno (Córdova, et al., 2015).
- 5 Recordemos que en la elección de 2006, la diferencia de votos entre el candidato presidencial ganador, del PAN, y el candidato de la Coalición por el Bien de Todos, fue de solo 0.56% de la votación total emitida.

compra y coacción del sufragio. Algunas cifras ilustran las diferencias entre los procesos electorales federales de 2006 y 2012, que si bien comparten el hecho de que ambos estuvieron afectados por conflictos postelectorales, la naturaleza del conflicto y de la impugnación fueron muy diferentes. En 2006, 20,377 casillas fueron atacadas ante los tribunales, mientras que en 2012, solo en la elección para presidente, se impugnaron 82,493 casillas. En ese mismo año, 2012, a estas impugnaciones se agregaron 141 juicios de inconformidad en los comicios para renovar el Legislativo federal y se presentaron cerca de 700 litigios de diverso tipo en las elecciones locales para gobernador, diputados locales y ayuntamientos en diferentes entidades federativas, (Sonnleitner, Alvarado y Sánchez, 2013:374-5). Enfatizando la diferencia entre las tensiones y litigios postelectorales entre 2006 y 2012, Sonnleitner, Alvarado y Sánchez, (2013:375) afirman: “lo que se impugna centralmente [en la elección de 2012] ya no se limita a irregularidades precisas acaecidas durante la jornada electoral, el escrutinio de los votos y el cómputo distrital [como ocurrió en 2006]; se extiende y se generaliza hacia la calidad y la inequidad del conjunto del proceso electoral”. La calidad e inequidad de la elección de 2012, parte central del conflicto postelectoral, enfatizaba un problema adicional, aunque no del todo nuevo: el excesivo gasto en las campañas. Los señalamientos apuntaban a un gasto electoral que no solo tenía que ver con los egresos partidistas, sino también con la organización y fiscalización de las elecciones, gastos ubicados en el marco de la ley, aunque percibidos como onerosos. Pero sobre todo, para algunos, el excesivo gasto en elecciones incluye (o debería considerar) también las transferencias de recursos de gobiernos estatales a partidos y al gasto electoral, en un contexto de aumento de recursos públicos a los gobiernos locales, derivados de procesos de descentralización del gasto que carecen de adecuados mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (Aziz, 2013). No obstante, en este caso se trata de un “gasto electoral” ilícito, muy diferente al gasto sancionado por ley destinado a partidos, campañas, organización y fiscalización electoral.

Otro elemento central vinculado con el conflicto postelectoral de 2006 y sobre todo con el proceso electoral de 2012, fue la insistencia en la intervención de gobiernos estatales en los procesos electorales locales y en los propios institutos a cargo de la organización de los comicios en el ámbito estatal y municipal, con el fin de favorecer a candidatos y partidos. En efecto, más allá de lo denunciado por los actores políticos, varios estudios (por ejemplo: Méndez y Loza, 2013; Hernández y Shobert, 2010), venían advirtiendo de la existencia de importantes disparidades institucionales y de madurez en la democracia electoral a nivel local.

Solo con fines de ilustración, se presentan a continuación los resultados de dos estudios sobre calidad de la democracia a nivel local en México.

Una investigación realizada por Méndez y Loza (2013), a partir de una extensa consulta aplicada entre expertos en política subnacional en México, en cada una de las entidades federativas del país, concluye que las irregularidades más recurrentes en las elecciones de gobernador comprendidas entre 2001 y 2012, fueron, en primer lugar, la compra de votos y en segundo término, la coacción de electores. Este diagnóstico coincide con uno de los temas que dio base a las tensiones postelectorales de 2012, en que el PRD y el PAN acusaron al PRI de haber incurrido de forma extendida en esas prácticas, (Méndez y Loza, 2013:363). Al analizar los resultados de la consulta a expertos en cada entidad federativa, los autores encuentran que Chiapas fue la entidad en que la compra de votos y la coacción de electores alcanzaron mayor relevancia, seguida por Veracruz, Chihuahua y Yucatán. Por su parte, en Zacatecas, Sonora, Quintana Roo, Nayarit, Nuevo León y Jalisco la compra y coacción de voto fue extendida pero no la coacción. A juicio de los expertos consultados por los autores del estudio, el Distrito Federal, Querétaro y San Luis Potosí es donde estas prácticas electorales irregulares se encuentran menos extendidas, en comparación con el resto de las entidades federativas del país, (*Ibid*:364). Desde una perspectiva analítica distinta, a partir de la construcción de un índice de calidad electoral subnacional que incorpora indicadores de diverso tipo sobre calidad y diseño institucional en materia electoral, Hernández y Schobert (2010:251) concluyen que “en México existe una variedad de arreglos institucionales y subsecuentemente distintas velocidades en el proceso de maduración de sus sistemas electorales”. Esta diversidad de arreglos y niveles de madurez institucional en materia electoral permite identificar “cómo se encuentran los diseños institucionales y cuáles disposiciones pueden ser reformadas para lograr condiciones homogéneas para la competencia y la distribución del poder en los niveles subnacionales”. En otras palabras, la diversidad en la calidad de las instituciones electorales subnacionales en el país es un desafío para crear condiciones homogéneas de competencia electoral.

Además, los autores señalan:

[...] durante mucho tiempo los diseños federales [de los sistemas electoral y de partido] han determinado las características de los diseños electorales estatales, donde por su propia singularidad existen

otros *cleavages* que deberían ser considerados en el momento de su diseño y, al no tenerlos en cuenta, quedan excluidos sectores que por su número y sus rasgos deberían estar incluidos de acuerdo a un principio de proporcionalidad (por ejemplo, mujeres o indígenas), (Hernández y Schobert, 2012:252-3).

En otros términos, la heterogeneidad en la calidad institucional electoral en las entidades federativas debería ser considerada al menos como uno de los puntos de partida para corregir las deficiencias locales.

Bajos niveles de confianza ciudadana hacia los partidos y las instituciones públicas en general, erosión de la legitimidad de los procesos electorales, creciente injerencia indebida de actores políticos en elecciones locales y falta de condiciones institucionales mínimas de calidad para la organización de comicios en el ámbito subnacional, son algunos de los aspectos que contribuyen a explicar porqué los partidos, los representantes populares y la elite política en su conjunto consideraron necesario, desde 2012 y en especial a partir de 2013, impulsar una Reforma Político-Electoral. La descripción de los elementos de contexto descritos en este apartado no es exhaustiva, pero permite tener una idea del tipo y origen de los asuntos que motivaron la reforma. Estos temas se encuentran reflejados, en mayor o menor medida, en los diagnósticos de las propias iniciativas de modificación constitucional en materia político-electoral, presentadas por los partidos ante el Congreso, los cuales se analizan en el siguiente apartado. Estos diagnósticos y propuestas de reforma encuentran antecedentes y puntos de referencias importantes en estudios y propuestas de cambio normativo, elaborados por académicos y organizaciones ciudadanas en años previos a la discusión y aprobación de la Reforma Político-Electoral de 2014; aunque de forma sintética, en las siguientes secciones se trata de dar cuenta de algunos de estos estudios y propuestas.

1.2 El diagnóstico en las iniciativas de reforma

Si bien el proceso que dio origen a la reforma constitucional en materia político electoral de 2014 inició en 2012, en gran medida a partir de la conformación y lanzamiento del Pacto por México, los antecedentes de los temas que se incluyeron en el proyecto de dictamen de la reforma se remontan a la presentación de iniciativas en materia electoral en 2009 y 2010, y también a la discusión y deliberación pública detonada en parte por propuestas ciudadanas y académicas de reforma. En cuanto a las

iniciativas de ley, destacan las presentadas por el senador Melquiades Morales Flores;⁶ la del senador Tomás Torres Mercado,⁷ y una tercera iniciativa, del senador Manlio Fabio Beltrones.⁸

Además de estas iniciativas previas a 2012 y del Pacto por México, la discusión parlamentaria buscó recoger los planteamientos de la Comisión para la Reforma del Estado en su informe de actividades, y la Agenda Mínima para Defender y Profundizar la Democracia, esta última respaldada por los senadores del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD).⁹

Cabe advertir también que por las coincidencias observadas tanto en la deliberación parlamentaria como en la resultante iniciativa de Reforma Político-Electoral de 2014, es posible afirmar que las propuestas de cambio constitucional presentadas por el movimiento #ReformaPolíticaYA, en 2011 y la Cumbre Ciudadana de 2012 fueron importantes en tanto que sirvieron de referente para temas de representación política (candidaturas ciudadanas, paridad de género, reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales) y de organización política (gobierno de coalición), (Rodríguez, 2011; Camacho y Acosta, 2011; Gómez Hermsillo, 2011; Sandoval, 2013; Azuela, 2013). A continuación se abordará fundamentalmente el análisis de los diagnósticos contenidos en las iniciativas de reforma en materia político-electoral presentadas en el Poder Legislativo. Sin embargo, justo por lo que se ha advertido previamente, es importante tener presente que algunos de estos diagnósticos

6 Esta iniciativa buscaba reformar y adicional el Apartado A del artículo 26 constitucional, sobre el sistema de planeación y deliberación democráticas, y adicionar el artículo 73, sobre facultades del Congreso.

7 Iniciativa que buscaba reformar el artículo 102 constitucional, sobre el poder judicial y la procuración de justicia.

8 Esta iniciativa proponía reformar los artículos 73 y 76 de la Carta Magna, relacionados con las facultades exclusivas del Senado, y el 89, también de la Constitución, sobre las facultades y obligaciones del presidente de la República. Esta iniciativa, que planteaba en su parte central la creación de un gobierno de coalición, tiene como antecedente y referente el trabajo del investigador Diego Valadés sobre este tema, llamado “El gobierno de gabinete” (Valadés, 2005).

9 Presentada el 13 de mayo de 2013, la Agenda Mínima para Defender y Profundizar la Democracia incluyó 30 puntos que versaban sobre diferentes temáticas del ámbito político electoral, incluyendo, entre otras: la fiscalización anticipada de partidos y sus candidatos; la creación de una ley de propaganda gubernamental; la autonomía constitucional de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y de la Fiscalía Anticorrupción; una ley de partidos; la segunda vuelta electoral; los gobiernos de coalición; la eliminación del fuero; la reelección legislativa y las cuotas obligatorias de género para hacer efectiva la paridad.

y su posterior concreción en la Reforma Político-Electoral 2014, tiene antecedentes en la discusión pública derivada de propuestas presentadas por la academia y la sociedad civil organizada en años previos.

Las iniciativas de reforma mencionadas (de los senadores Melquiades Morales y Tomás Torres, y la del senador Manlio Fabio Beltrones) son parte de un conjunto de 56 propuestas de modificación y reforma en materia política y electoral presentadas en las LX y LXI legislaturas. Del conjunto de propuestas e iniciativas, el dictamen destacó dos por contener propuestas de cambio de mayor amplitud temática y profundidad: la presentada el 24 de julio de 2013 por los senadores de los grupos parlamentarios del PAN y del PRD y la promovida por los grupos parlamentarios del PAN en la Cámara de Diputados y en el Senado, presentada dos meses después, el 24 de septiembre de 2013. De las restantes 54 iniciativas, las comisiones dictaminadoras determinaron sistematizar su contenido para identificar a aquellas que incluyeran propuestas de modificación en materia de régimen político, régimen de partidos y régimen electoral. El resultado de esta sistematización y análisis derivó en la identificación de 36 iniciativas que abordan temas incluidos en las dos iniciativas de reforma centrales. Este conjunto de iniciativas fue la base sobre la que se elaboró el dictamen de la Reforma Político-Electoral de 2014 desde el Senado.¹⁰

Respecto de la iniciativa presentada por los senadores Fernando Herrera Ávila (PAN) y Alejandro Encinas Rodríguez (PRD), a nombre de los grupos parlamentarios del PAN y el PRD en el Senado, la motivación de la iniciativa se sustentó en un diagnóstico con referentes históricos y de contexto. En la iniciativa se argumentó que “en 1997 la negociación política adquirió un nuevo tenor, uno en el que el país era responsabilidad compartida y oportunidad adquirida. A partir de esto, el sistema electoral mexicano fijó nuevas reglas de participación que pudieran conformar una oposición con poder de negociación y posibilidad de participación” (Iniciativa de los grupos Parlamentarios del PAN y del PRD, 24 de julio de 2013). En la iniciativa se detalla que la oposición fue ocupando lentamente congresos locales y gubernaturas y haciéndose, poco a poco, de espacios de poder.

Tomando como referente el contexto político observado desde 2000 y los efectos de la transición política, la iniciativa presentada por los senadores

10 El dictamen lo elaboraron las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación; Reforma del Estado y Estudios Legislativos Segunda, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores.

Herrera y Encinas apuntó la necesidad de establecer instrumentos legales que fortalecieran los controles democráticos. La iniciativa presentó una cronología de los cambios ya realizados por reformas previas y las deficiencias actuales, y apuntó elementos de diagnóstico sobre los siguientes temas: candidaturas independientes; transparencia; gobierno participativo; segunda vuelta electoral; gobierno de coalición; iniciativa razonada; intervención subsidiaria de la federación; autonomía de la Procuraduría General de la República (PGR) y la FEPADE; autonomía del Coneval; fuero y reelección, y temáticas de seguridad. En la tabla 1.1 se ofrece una síntesis del diagnóstico y propuesta sobre los temas que aborda esta iniciativa.

Tabla 1.1. Síntesis de elementos de diagnóstico y propuestas de la iniciativa de los grupos parlamentarios del PAN y del PRD en el Senado, del 24 de julio de 2013

Tema	Diagnóstico - Propuesta
Candidaturas independientes	Necesidad de complementar la normatividad existente en la materia y ampliar las prerrogativas y obligaciones, que hoy sólo corresponden a los partidos políticos, a los candidatos independientes.
Transparencia	Atender las deficiencias e ineficacias de la fiscalización de las campañas electorales para que la fiscalización pueda anticiparse, mejorarse y fortalecerse
Gobierno participativo	Se identifica como un problema del sistema de representación la falta de canales de comunicación e interacción de los distintos órdenes de gobierno con la ciudadanía. Se propone el establecimiento de un cuarto orden de gobierno entre el municipio y la ciudadanía: las juntas vecinales y las juntas comunitarias.
Gobierno de coalición	La cooperación entre Ejecutivo y Legislativo depende de la capacidad del primero para establecer acuerdos frente a la pluralidad del segundo, mismos que no deben ser circunstanciales. Se necesita diseñar una estructura de incentivos, por lo que propone que se establezca: la figura de jefe de gabinete; sesiones de control y la moción de censura. Se destaca el uso de la figura de jefe de gabinete en países latinoamericanos, incluyendo Argentina, Chile, Guatemala, Nicaragua y Perú.
Iniciativa razonada	Para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos, la figura de iniciativa razonada propuesta en la iniciativa establece la obligación de que cuando el titular del Ejecutivo federal presenta alguna iniciativa de ley, éste o su jefe de Gabinete deberían comparecerán ante el pleno de la Cámara de origen para explicar las motivaciones y particularidades de la iniciativa.

Continúa...

Tema	Diagnóstico - Propuesta
Intervención subsidiaria de la federación	Una de las disfuncionalidades más sensibles del sistema federal mexicano es su rigidez para enfrentar problemas locales, ya que las entidades federativas tienen iguales responsabilidades constitucionales pero sus capacidades institucionales son diferentes. Se plantea que en caso de grave alteración social, debilidad institucional, o amenazas o riesgos a la gobernabilidad democrática, la federación asuma funciones constitucionalmente reservadas a los órdenes subnacionales de gobierno.
Autonomía de la PGR y la Fepade	Se reconoce que la justicia está politizada, influida por actores políticos y económicos, por lo que es necesario que el órgano acusador tenga autonomía, lo que es ya una generalidad en la región de América Latina (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, entre otros). Se enfatiza la necesidad de contar con un servicio profesional de los funcionarios en los ministerios públicos con el fin de reducir la impunidad.
Autonomía del Coneval	Se argumenta que la autonomía del Coneval permitirá seguir garantizando la objetividad de este órgano, el cuál ha sido un paso determinante para un mejor ejercicio del gasto y implementación de los programas públicos, y para definir mecanismos de seguimiento y medición de la eficacia de los programas.
Fuero	El fuero es una figura que contribuye al distanciamiento entre representantes y representados, un pretexto para la impunidad. El fuero tiene un problema de implementación dado que la autorización parlamentaria para removerlo en casos específicos tiene como premisa fundamental la oportunidad política y no la acreditación de los elementos necesarios para fincar responsabilidad penal. “La necesidad de acortar la distancia entre la ciudadanía y la clase política” al desarticular “los sistemas de privilegios que revisten a una en detrimento de la otra” son parte de los argumentos para proponer la eliminación del fuero.
Reelección	México es uno de los pocos países democráticos que no permite la reelección de legisladores; solo Costa Rica está en la misma situación. Se plantea la reelección como un círculo virtuoso de cercanía entre representantes y representados, que favorece el escrutinio ciudadano al promover la rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia con base en la iniciativa de reforma presentada por los grupos parlamentarios del PAN y el PRD en el Senado, 24 de julio de 2013. Recuperado de www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=42472 (consultada el 7 de julio de 2015).

El diagnóstico de la iniciativa del PAN y el PRD en el Senado se estructura, para cada tema abordado, en tres ejes generales: la situación de las leyes en la materia; las experiencias nacionales y/o internacionales pertinentes; y las deficiencias presentes en el marco jurídico e institucional. Si bien la iniciativa contiene un diagnóstico que da pauta a la pertinencia de los cambios propuestos en la misma, no todos los temas quedaron

reflejados en el dictamen final de la Reforma Político-Electoral o en el decreto publicado en enero de 2014. En síntesis, en esta iniciativa se identifican los siguientes problemas y deficiencias que justifican una reforma:

- Los partidos políticos necesitan recuperar la confianza ciudadana;
- Falta regulación secundaria de las candidaturas independientes;
- Se carece de canales de comunicación e interacción de los distintos órdenes de gobierno con la ciudadanía;
- Los márgenes de votación no otorgan una mayoría de votos suficiente a quienes han resultado victoriosos en las elecciones presidenciales, lo que hace necesaria la segunda vuelta en elecciones presidenciales;
- Los acuerdos de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo son circunstanciales o meramente coyunturales, sin programa conjunto;
- Hay disfuncionalidades del sistema federal mexicano (iguales responsabilidades *vs.* diferentes capacidades institucionales en las entidades federativas), que contiene rigideces para enfrentar problemas locales y federales;
- El fuero contribuye al distanciamiento entre representantes y representados.

Respecto de la segunda iniciativa destacada en el dictamen de la Reforma Político-Electoral, la que presentaron legisladores de los grupos parlamentarios del PAN en ambas cámaras del Congreso, esta planteó cambios en los siguientes temas: nuevas facultades del Instituto Federal Electoral (IFE); nuevas facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); la creación de un código electoral único y una ley general de partidos políticos; cuota de género; incorporación a la Constitución del concepto de democracia deliberativa; reelección consecutiva; segunda vuelta electoral y cambio al umbral de registro de los partidos; gobierno de coalición y ratificación del gabinete por parte de las cámaras; autonomía del Ministerio Público y del Coneval (ver tabla 1.2).

De forma similar a la iniciativa presentada en el Senado, la de los grupos parlamentarios del PAN incluyó un diagnóstico general a partir de una

evaluación de las leyes existentes en la materia, algunas experiencias internacionales relevantes y deficiencias observadas en el marco jurídico e institucional, con especial atención a los comicios de 2012 y sus resultados. Uno de los énfasis del diagnóstico fue la necesidad de hacer más funcional el sistema político; se señaló que la experiencia de la elección federal y las estatales en 2012 era evidencia suficiente que justificaba una nueva generación de reformas para prevenir y superar las deficiencias de los comicios.

Tabla 1.2. Síntesis de elementos de diagnóstico y propuestas de la iniciativa de los grupos parlamentarios del PAN en el Senado y la Cámara de Diputados, del 24 de septiembre de 2013

Tema	Diagnóstico - Propuesta
Reforma Electoral	
Instituto Federal Electoral	No todas las entidades federativas han experimentado el proceso de democratización observado durante los últimos 20 años a nivel federal. Se identifica la existencia de “involuciones autoritarias” y que en algunos estados se ha recurrido a la “manipulación de actores, pues muchos gobernadores han colonizado las instituciones electorales”. Según el diagnóstico de la iniciativa, en estados como “Veracruz, Hidalgo, Aguascalientes, Tlaxcala, Coahuila o Quintana Roo existió manipulación desde la forma de integrar las casillas hasta irregularidades muy graves en el conteo de votos [en la elección de 2012]. Por ello se plantea la pertinencia de consolidar un nuevo sistema electoral a partir de un Instituto Nacional Electoral que organice las elecciones locales.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Con la transformación del IFE en INE, el TEPJF requeriría transformarse en Tribunal de Justicia Electoral, con una sala superior y salas regionales. Su propósito sería resolver los procedimientos sancionadores que hoy resuelve el IFE y que resuelva respecto de todas las violaciones procesales que se hicieran valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplicia de queja.

Continúa...

Tema	Diagnóstico - Propuesta
Legislación electoral de aplicación general y ley de partidos políticos	En el nuevo sistema electoral que se plantea es “imprescindible” hacer reformas a la legislación secundaria para contar con una legislación armónica que regule diversos conceptos jurídicos. Se considera necesaria una ley electoral federal única con criterios homogéneos para las elecciones federales y locales. Ello abonaría a la posibilidad de contar con procesos equitativos y homogéneos, y evitaría algunas “distorsiones perjudiciales en algunas entidades del país en la duración de las campañas electorales.”
Cuota de género	La cuota de género es una condición necesaria pero no suficiente ya que hay “constantes fraudes de algunos Partidos Políticos para evitar el cumplimiento de la cuota, lo que hizo necesario que el máximo Tribunal dictará diversas sentencias en las que se optó por potenciar los derechos de las mujeres”; se habla en particular de los casos de las llamadas “Juanitas”. Se propone la obligación de que partidos y coaliciones presenten un mínimo de 40% de candidatas mujeres, no solo de las listas de representación proporcional sino también en las contiendas de mayoría relativa.
Reforma Política	
Democracia deliberativa	Teniendo como antecedente la reforma de 2010 que aprobó mecanismos de participación ciudadana directa en la toma de decisiones, la iniciativa busca que se incorpore a la Constitución el concepto de “democracia deliberativa” y que éste se vincule con el artículo 3º constitucional sobre la educación que imparte el Estado. Se enfatiza una visión participativa de la democracia deliberativa al concebirla como “los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno [que] obliga a las autoridades de los tres órdenes de gobierno a establecer mecanismos de participación ciudadana”.
Reelección	La iniciativa plantea que contrario a lo que comúnmente se afirma el principio anti-reeleccionista “no fue consecuencia del movimiento maderista sino de su degeneración autoritaria en los años treinta del siglo pasado”. La no reelección legislativa y de alcaldes “es uno de los elementos institucionales que contribuyeron a la formación de un sistema político no democrático y vertical”. Al prohibir la reelección se “buscaba que los legisladores dependieran de la voluntad del presidente en turno y no de los ciudadanos”.

Continúa...

Tema	Diagnóstico - Propuesta
Segunda vuelta electoral	Se propone la segunda vuelta en la elección de presidente de la República y los gobernadores como “herramienta que resuelve la tensión entre la competencia electoral, la negociación y el acuerdo”. En la iniciativa se afirma que la segunda vuelta permite que la votación emitida sea “suficientemente representativa [y] también promueve una mayor legitimidad y estabilidad en el encargo público”, además de inhibir “campanas de polarización, la guerra sucia y la descalificación [...] generando incentivos para encontrar similitudes”. Se propone un porcentaje de votación de 40% o más con una diferencia de por lo menos 10%.
Umbral de registro de partidos	Se propone aumentar a 5% el umbral mínimo de votación requerido para que un partido político mantenga su registro y pueda tener acceso a las prerrogativas de ley. En perspectiva comparada, se plantea que <i>México</i> “es uno de los países de América Latina que establece requisitos de votación más bajos para que los partidos conserven el registro”, incluyendo algunos “con circunstancias normativas idénticas a las de México” como Colombia, Honduras y República Dominicana.
Gobierno de coalición y ratificación de gabinete	De acuerdo con la iniciativa, “la ciencia política considera como gobierno dividido a aquél en el que, dentro de un margen de división de poderes, el partido que llevó al poder al Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario (por lo menos del 50% más 1) de los escaños en el órgano legislativo”. En México, “hemos vivido gobiernos divididos desde 1997, a partir de la creciente pluralidad política y social que existe en el país”. Por ello “se propone evitar una situación de parálisis” con gobiernos de coalición que permitan, “en un espacio natural de discusión, lograr acuerdos”. Se propone acordar mediante convenio un programa de gobierno y agenda legislativa. El presidente sometería a ratificación (por mayoría simple) de la Cámara de Senadores a cada uno de los secretarios de despacho, a excepción del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que sería ratificado por la Cámara de Diputados. El titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) sería ratificado por el Senado aunque no se opte por el gobierno de coalición.
Autonomía del Ministerio Público	Se afirma que existe un “reclamo muy sentido de la sociedad mexicana” para tener “una autoridad procuradora de justicia independiente y autónoma que garantice imparcialidad”. Se propone otorgarle autonomía constitucional a la PGR y que se cuente con un Ministerio Público autónomo en el ejercicio de sus funciones, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encabezado por el procurador General de la República designado por el Senado con base en la propuesta del presidente.

Continúa...

Tema	Diagnóstico - Propuesta
Autonomía del Coneval	En la iniciativa se afirma que siendo el combate a la pobreza “un asunto medular en el desarrollo de México”, éste “no puede estar sometido a la voluntad de uno solo de los Poderes de la Unión”, el Ejecutivo, el cual nombra a su secretario ejecutivo y administrador. “Tampoco es admisible que el organismo encargado de evaluar las políticas de desarrollo social sea parte del mismo Ejecutivo”, a cargo de su implementación. La propuesta de la iniciativa fue darle autonomía constitucional al Coneval y crear un Consejo Consultivo integrado por nueve consejeros, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado. El fin es que al ser autónomo, el Coneval ejerza sus funciones como “un verdadero contrapeso a la actividad del Ejecutivo” y que actúe “de forma objetiva garantizando transparencia y rendición de cuentas por parte de la administración pública”.

Fuente: Elaboración propia con información de la iniciativa de reforma presentada por los grupos Parlamentarios del PAN en el Senado y en la Cámara de Diputados, 24 de septiembre de 2013. Recuperado de www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&min=2&sm=1&id=1420 (consultada el 7 de julio de 2015).

Algunas de las insuficiencias y problemas que se identifican en la iniciativa promovida por los senadores y diputados del PAN en las cámaras de diputados y senadores, y que en su argumentación justifican una Reforma Político-Electoral, son las siguientes:

- Circunstancias de “encono postelectoral que genera ingobernabilidad”;
- Parálisis legislativa y administrativa con frecuencia provocada por gobiernos divididos (Ejecutivo-Legislativo);
- Percepciones de dispendio de recursos públicos por parte de los partidos políticos entre la ciudadanía;
- Involuciones autoritarias en algunas entidades federativas sobre todo en periodo de elecciones, caracterizada por la manipulación de actores y la explotación de recursos del Estado con fines partidistas;¹¹
- En algunas entidades federativas se observan distorsiones perjudiciales en la duración de las campañas, generando periodos muy cortos, por lo que se propone homologar su duración;

11 En la iniciativa se hace referencia específica a los estados de Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.

- Falta de posibilidad efectiva de ejercer la votación en el extranjero;
- Prácticas recurrentes de algunos partidos para evitar el cumplimiento de la cuota de género;
- La no reelección legislativa contribuye a la formación de un sistema político no democrático y vertical.

Al comparar las dos iniciativas referidas se puede observar que si bien las propuestas de reforma solo coinciden en algunos aspectos, éstas son sobre temas de notoria relevancia. Tales coincidencias fueron después incluidas en el decreto de reforma constitucional. Los principales temas de convergencia de las dos iniciativas fueron los siguientes: regulación de las candidaturas independientes; introducción de cuotas de género (paridad) en candidaturas de legisladores (propietarias y suplentes); reelección consecutiva; gobiernos de coalición; segunda vuelta electoral, y autonomía de la PGR y el Coneval.

1.3 Propuestas de la sociedad civil

Al observar las coincidencias entre las dos principales iniciativas de Reforma Político-Electoral, es inevitable identificar que buena parte de ellas también convergen con propuestas presentadas por un conjunto de organizaciones sociales y ciudadanos desde 2011 y 2012.

Teniendo como antecedente las elecciones intermedias de 2009 y la crisis de representación política de aquel año, manifestada en la movilización a favor del voto nulo, el movimiento #ReformaPoliticaYa construyó un espacio de deliberación pública a partir del cual un conjunto de ciudadanos y organizaciones cívicas (como Alianza Cívica, A.C.; Asamblea Nacional Ciudadana; Ciudad para Todos, y Reelige o Castiga, a las que más adelante se sumarían otras como Alto al Secuestro, Causa en común o México SOS) elaboraron una serie de propuestas de reforma legislativa en materia política. Los planteamientos de las organizaciones, presentados a la Comisión Permanente del Senado el 6 de julio de 2011, comprendían cuatro temas fundamentales: a) regulación de candidaturas independientes; b) creación y regulación de la figura de iniciativa ciudadana; c) creación y reglamentación de la consulta popular, y d) reelección de legisladores, (Rodríguez, 2011; Sandoval, 2013).

Un año después de que el movimiento #ReformaPolíticaYa presentara sus propuestas de reforma ante el Senado, más de 350 representantes de organizaciones de la sociedad civil se dieron cita, en mayo de 2012, para construir una agenda de diagnóstico compartido. El diagnóstico, y las propuestas de reforma y cambios normativos que se derivaron de aquel, se presentaron ante candidatos y representantes de partidos que en ese año competían por cargos de elección popular, incluyendo la Presidencia de la República, (Azuela, 2013). En la Primera Cumbre Ciudadana se plantearon un conjunto de preocupaciones y necesidades de cambio institucional que incluyeron, en materia política y electoral, los siguientes elementos:

- Permitir la reelección consecutiva de presidentes municipales y legisladores;
- Introducir la figura de revocación de mandato.
- Introducir y/o reglamentar la iniciativa ciudadana, la consulta popular y las candidaturas independientes.
- Introducir el gobierno de coalición;
- Impulsar la participación paritaria de hombres y mujeres en todos los órdenes de gobierno.
- Dotar de valor jurídico al voto nulo;
- Reformar la Ley Orgánica del Congreso para profesionalizar y despartidizar su funcionamiento;
- Reducir el financiamiento a los partidos políticos, de manera que este se corresponda con la cantidad de votos válidos obtenidos, independientemente del número de ciudadanos registrados en el padrón electoral;
- Reformar el marco jurídico que rige a los partidos políticos, para garantizar que sean sujetos de transparencia y rendición de cuentas; que se permita la creación de partidos políticos a nivel local y municipal, y que se reduzca el porcentaje para la creación de nuevos partidos.

Como se puede apreciar, las propuestas del movimiento #ReformaPolíticaYa presentadas en 2011 y los planteamientos de la Primera Cumbre

Ciudadana de 2012 coinciden sobre todo en la introducción y regulación a nivel federal de la figura de candidaturas independientes, de la iniciativa ciudadana y de la consulta popular, y en la reelección consecutiva de legisladores. Sin embargo, las coincidencias abarcan en realidad diversos temas, si se considera que algunos de los ciudadanos y organizaciones que formaron parte del movimiento #ReformaPolíticaYa también fueron promoventes o participaron en la Primera Cumbre Ciudadana. En cierto sentido, la Cumbre de 2012, amplía y profundiza los planteamientos en materia política y de representación enarbolados desde el movimiento de #ReformaPolíticaYa.

Si bien las dos iniciativas centrales que alimentaron la iniciativa final de la Reforma Político-Electoral (la de los diputados y senadores del PAN, y la del PAN y el PRD en el Senado) no identifica explícitamente a las propuestas y planteamientos de los movimientos y propuestas ciudadanas referidos brevemente aquí, pero es claro que son antecedentes fundamentales de la iniciativa de reforma finalmente presentada a discusión y aprobación. Aunque no recoge el conjunto de exigencias ciudadanas planteadas por #ReformaPolíticaYa y la Primera Cumbre Ciudadana, las iniciativas de reforma previamente analizadas, sí recogen al menos los planteamientos en materia de candidaturas independientes, paridad de género (aunque las iniciativas solo lo incorporarían en candidaturas de legisladores), la reelección consecutiva de legisladores y presidentes municipales, y el gobierno de coalición.

Respecto de la propuesta ciudadana de gobierno de coalición, que como se ha advertido también es parte de las iniciativas de reforma presentadas por el PAN y el PRD, cabe advertir que esta idea también tiene un antecedente importante en un análisis realizado (10 años antes de la aprobación de la reforma) por Diego Valadés, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En su trabajo de investigación y reflexión, Valadés propuso, desde 2003, reglamentar la conformación de lo que el llama “gobierno de gabinete”. Expuesto de forma muy sucinta, el gobierno de gabinete que Valadés (2005; 2014) propone contribuir a enfrentar y resolver los problemas de gobernabilidad del país, que se derivan, según el diagnóstico del académico, de la convivencia desarmónica, en un sistema presidencial, de instituciones constitucionales modernas, de carácter representativo, procedimientos electorales y la jurisdicción constitucional, y otro conjunto de normas y prácticas que centralizan el poder y depositan la representación del Estado y del gobierno en una misma institución, la presidencia de la República.

En un sistema presidencial, como el de México, la existencia de un gobierno de gabinete supondría, para Valdés, que el presidente siga siendo jefe de Estado y de gobierno, pero que debería compartir el ejercicio de gobierno con un órgano colegiado, gabinete o consejo de ministros, cuyos integrantes son aprobados por el Congreso y son removidos con libertad por quien lo presida. Cada uno de los integrantes del gabinete debería rendir cuentas frecuentes y periódicas ante el Congreso. Este ejercicio constante de rendición de cuentas podría ayudar a su vez a la gobernabilidad del país, en particular si dicho cuerpo colegiado se conforma a partir de un acuerdo político entre las fuerzas mayoritarias en el Congreso.

La propuesta de gobierno de gabinete propuesto por Diego Valdés es en buena parte retomada en la iniciativa de reforma constitucional que el entonces senador Manlio Fabio Beltrones presentó en septiembre de 2011 bajo la figura de “gobierno de coalición”. En dicha iniciativa de reforma se propone abrir la posibilidad de que el Ejecutivo federal opte por un gobierno de coalición, con al menos dos atributos centrales: el programa de gobierno y las políticas generales serían aprobadas por el Poder Legislativo, y los titulares de las Secretarías serían ratificados por el Senado. La iniciativa del entonces coordinador del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, fue parte del conjunto de 36 iniciativas que, además de las dos centrales —ya mencionadas antes— integraron el paquete de propuestas legislativas que derivaron después, tras su discusión y determinación correspondientes, en la iniciativa de Reforma Político-Electoral aprobada en 2014.

1.4 El Pacto por México

Por su relevancia como acuerdo político suscrito por el Gobierno federal y las principales fuerzas político-partidistas con representación en el Congreso, es importante incorporar el análisis al Pacto por México. El diagnóstico que se hace en el Pacto por México respecto de los problemas que las reformas ahí planteadas buscan resolver es escaso. Al haber sido un instrumento para articular intereses y perspectivas, y un plan de reformas constitucionales y legales respaldadas por los principales partidos, el Pacto considera fundamentalmente propuestas de cambio globales y con grados de especificidad diversos, más que diagnósticos sobre los problemas que las reformas pretendían resolver. Del análisis del Pacto, sin embargo, se identifican algunos de los retos que las reformas se proponen enfrentar. Se presentan a continuación, sintéticamente, los

principales elementos de diagnóstico y las coincidencias con las propuestas de cambio planteadas en las iniciativas de reforma del PAN y el PRD en el Senado y de los grupos parlamentarios del PAN en ambas cámaras del Congreso.

Partiendo del reconocimiento a la pluralidad política como “realidad innegable” resultado de un proceso “largo e inacabado de transición democrática”, el Pacto por México plantea, en el quinto apartado de sus acuerdos, la necesidad de que el ejercicio de gobierno sea resultado del diálogo y la negociación institucional. En materia política, el principal problema es, se sugiere en el Pacto, la necesidad de construir un régimen político más funcional, que dote de mayor gobernabilidad al país, en un contexto democrático. El Pacto por México parece señalar, por un lado, que el tema de la representación política ha dejado de ser un problema en el país, dada la pluralidad política con la que ya se cuenta, y por otro lado, establece la necesidad de hacer funcional el régimen político y el ejercicio “corresponsable” de gobierno.

Para atender la problemática identificada a grandes rasgos, el Pacto por México establece en su quinto apartado nueve acuerdos o compromisos (del 87 al 95, según la numeración original de los acuerdos incluidos en el Pacto), de variado y disímulo alcance y extensión:

- Gobiernos de coalición potestativos (acuerdo 87), es decir, no obligatorios, que incluyan un plan de gobierno aprobado por las fuerzas coaligadas en el gobierno.
- Adelantar la toma de protesta del presidente al 15 de septiembre (acuerdo 88).
- Una ley general de partidos políticos para “dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales” (acuerdo 89).
- Una reforma electoral que comprenda: reducción de gasto de partidos y mayor transparencia en dicho gasto; disminución en el monto de topes de campaña; incorporación de nuevas causales de nulidad de una elección (rebase de topes de campaña; uso de recursos al margen de la ley; compra de cobertura informativa fuera de la normatividad); crear una autoridad electoral nacional y una legislación única, que se haga cargo tanto de elecciones federales como estata-

les y municipales; revisión de tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y racionalización en la publicidad, entre otros temas (acuerdo 90).

- Reforma del Distrito Federal (acuerdo 91).
- Revisión global de los fueros “para que nadie tenga privilegios” (acuerdo 92).
- Aprobar leyes reglamentarias de la reforma política, incluyendo la de candidaturas independientes, de iniciativa ciudadana, de iniciativa preferente y de consulta popular (acuerdo 93).
- Revisar la reelección de legisladores (acuerdo 95).
- Crear “una instancia ciudadana y autónoma que supervise” la contratación de publicidad “de todos los niveles de gobierno en medios de comunicación”, acorde con los principios de “utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso a la información”, y establecer “un límite en el ejercicio del gasto en publicidad de cada entidad pública en proporción a su presupuesto”. Se agrega a este acuerdo, la reglamentación que garantice el derecho de réplica, mandatado en la reforma constitucional de 2007.

De los nueve compromisos asentados en el Pacto por México —acordados entre el Gobierno federal y los partidos antes de haber sido presentadas las iniciativas de reforma constitucional ya analizadas en este apartado—, las coincidencias más destacadas con las iniciativas de ley de los partidos son las siguientes: reglamentación de las candidaturas independientes, revisión de la reelección de legisladores y gobierno de coalición. En el caso del Pacto y la iniciativa del PAN en ambas cámaras del Congreso hay coincidencia en crear una autoridad electoral nacional, así como establecer un código electoral único y una ley de partidos; mientras que en el caso de las propuestas de reforma del Pacto y la iniciativa del PRD y el PAN en el Senado, las coincidencias se refieren al fortalecimiento en la fiscalización de recursos de partidos y la revisión del fuero.

1.5 Los límites del diagnóstico

En las iniciativas de reforma analizadas —especialmente las dos más destacadas por su alcance, extensión y profundidad— se puede observar un

esfuerzo por sustentar y dar claridad a los cambios planteados, con elementos de diagnóstico referidos a vacíos en la ley vigente, experiencias internacionales relevantes y/o problemas de funcionalidad del régimen político. Sin embargo, en el caso de algunas propuestas de reforma el diagnóstico se observa incompleto, limitado o poco concluyente respecto de la solución planteada. Esto es particularmente notorio en la limitada valoración de las causas de los problemas identificados y en la escasa discusión de alternativas de solución a dichos problemas, además de la vía finalmente planteada como cambio en cada temática. Cabe decir que esto no significa necesariamente que este análisis y diagnóstico no lo hayan hecho los actores políticos relevantes previo o durante el proceso de discusión y negociación sobre la Reforma Político-Electoral. Más bien, la información disponible, especialmente la contenida en las iniciativas de reforma aquí discutidas y en el Pacto por México, no permite afirmar que el diagnóstico haya sido uniforme en su profundidad y extensión para el conjunto de cambios planteados.

Las limitaciones de análisis y diagnóstico no se observan en todos los casos. Destacan como excepción los temas de gobierno de coalición, la reelección de legisladores y la segunda vuelta electoral para la construcción de mayorías. En estos temas se puede identificar un esfuerzo mayor para construir un análisis más puntual y claro, considerando las circunstancias políticas y sociales del país, el estado de la normatividad en la materia y experiencias de otras naciones en donde estas medidas ya han sido implementadas.

Sin embargo, en otras temáticas, el estudio y diagnóstico que sustentó la necesidad de hacer cambios fue insuficiente, general y en algunas ocasiones, solo discursivo. A este respecto se pueden identificar los siguientes ejemplos: iniciativa razonada; aprobación por parte del Legislativo del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de la Estrategia Nacional de Seguridad y de los tratados internacionales en materia de seguridad; la autonomía del Coneval; la regulación del acceso a tiempos de radio y televisión como parte del código único electoral; la incorporación constitucional del concepto de democracia participativa.

En el caso de la iniciativa razonada, por ejemplo, se argumenta que serviría a la ciudadanía para conocer mejor la sustancia e implicaciones de la iniciativa sujeta a esta modalidad, identificando las posiciones de los distintos actores políticos en torno a ellas. No obstante, no se explica de

qué forma la implementación de la misma garantizaría que los razonamientos presentados serían explicativos del contenido de la misma y cómo llegarían a la ciudadanía. Otro ejemplo es la argumentación que sustentó la aprobación por parte del Legislativo del PND y de la Estrategia Nacional de Seguridad y de los tratados internacionales en materia de seguridad. En este caso solo se argumenta que las agendas compartidas deben responder a un proyecto de nación amplio y a la necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre los órdenes de gobierno. Sin embargo, no se explica cuáles son los determinantes o las causas de dicha necesidad.

Por otra parte, hubo temáticas que se agregaron a la iniciativa tal vez por su estrecha vinculación con otras pero que no fueron evaluadas en sus propios méritos. Este es el caso, por ejemplo, de la ratificación del gabinete, la cual se vinculó con la creación de gobiernos de coalición. Por un lado, es acertado el diagnóstico de las circunstancias que reclaman un gobierno de este tipo dada la polarización y en algunos casos, la dispersión del voto entre distintas fuerzas partidistas y la necesidad de construir mayorías gobernantes. La existencia de gobiernos divididos en años recientes en el país, la dificultad para construir acuerdos estables y la evaluación de casos internacionales exitosos en la implementación de gobiernos de coalición, son algunos de los argumentos y elementos de diagnóstico planteados. Sin embargo, en este análisis la ratificación del gabinete fue un tema poco mencionado en sí mismo, en cuanto al tipo de problemas que podrían solucionar, su operatividad y sus implicaciones.

Otro ejemplo en cuanto a las limitaciones relativas del análisis y la valoración del diagnóstico es el de la construcción de un nuevo sistema electoral nacional y la asignación de facultades a una autoridad electoral nacional. El principal argumento de diagnóstico para esta iniciativa de reforma, planteada en el Pacto por México (aunque en este instrumento la propuesta carece de análisis o diagnóstico puntual), pero sobre todo en la iniciativa del PAN en las Cámaras de Diputados y de Senadores, es que la imparcialidad de los órganos electorales locales y su actuación se veía limitada por la injerencia de los gobernadores de los estados. La iniciativa del PAN habla de “involuciones autoritarias”, “manipulación de actores” y de “colonización de autoridades electorales locales” por parte de gobernadores y se refiere incluso a casos específicos. Se ofrecen también ejemplos puntuales sobre dificultades de órganos electorales en algunas entidades para desahogar sus responsabilidades en el ámbito local relacionadas con la organización de los comicios.

Sin considerar las diferentes alternativas posibles de solución y sus probables implicaciones, la propuesta de modificación constitucional y legal y, de hecho, la reforma final en la materia, centraliza un conjunto de funciones que venía ejerciendo el IFE y mandata a una nueva autoridad electoral nacional para que designe, a partir de un proceso competitivo, a los integrantes de los consejos generales de los llamados órganos públicos locales electorales (OPLE) y se encargue de un conjunto de tareas que en el sistema electoral vigente hasta 2013 realizaban los institutos electorales estatales. En otras palabras, la reforma establece una política de aplicación general para todas las entidades federativas, sin valorar de manera suficiente (al menos no explícitamente en las iniciativas) la diversidad de causas y dificultades que los órganos electorales locales estarían enfrentando, así como la heterogeneidad de las capacidades institucionales desarrolladas entre entidades federativas y en qué medida la reforma de hecho lograría resolver el problema planteado, es decir, la pérdida de autonomía e imparcialidad de los órganos electorales frente a otros actores locales, incluidos los gobiernos estatales.

Finalmente, hubo diversos temas que fueron incorporados en el dictamen aprobado en comisiones de ambas cámaras que no eran parte de las dos iniciativas principales. Entre estos se encuentran: la aprobación del PND por parte del Congreso y la aprobación de la Estrategia de Seguridad Pública por parte del Senado. Asimismo, en el dictamen se especificaron nuevos mecanismos para la toma de protesta del Ejecutivo federal así como nuevas modificaciones al sistema de nulidades en elecciones federales o locales —no obstante, estos dos elementos sí estaban contenidos en el Pacto por México—.

De los temas incluidos en las iniciativas estudiadas, solo 13 de ellos fueron incorporados en el dictamen de reforma constitucional discutido en el Congreso y del que se derivó la reforma constitucional finalmente aprobada. Entre dichos temas se incluyeron: las modificaciones al sistema electoral federal, encabezado por el IFE y la creación de un nuevo sistema electoral nacional, conducido por el INE; la autonomía de la PGR y del Coneval; la posibilidad de formar gobierno de coalición; el aumento del porcentaje o umbral de registro de los partidos políticos (pasando de 2% a 3%, aunque este fue inferior a una de las propuestas que había de elevarlo a 5%); la reglamentación de las candidaturas independientes; la ampliación de mecanismos de fiscalización por parte del INE y la ratificación del gabinete por parte del Senado de la República.

Conclusiones

El propósito de este capítulo ha sido identificar y ubicar en su contexto los principales problemas que la Reforma Político-Electoral de 2014 señala explícitamente como sustento para los cambios propuestos en ella, es decir, el diagnóstico que justifica la propia reforma. La evidencia muestra que el contexto de crisis de representación política (presente desde al menos el 2009, pero agudizada en años posteriores), así como la exigencia de partidos y candidatos de una mayor equidad en la contienda electoral (especialmente, aunque no de forma exclusiva, en el ámbito local), estrechamente asociada con el desarrollo y resultados del proceso electoral de 2012, fueron dos elementos centrales que favorecieron el contenido, la discusión y posterior aprobación de la Reforma Política de 2014.

En las iniciativas de reforma analizadas (especialmente las dos más destacadas por su alcance, extensión y profundidad: la presentada por los grupos parlamentarios del PAN y el PRD en el Senado y la de los grupos legislativos del PAN en el Senado y en la Cámara de Diputados) se puede observar un esfuerzo por sustentar y dar claridad a los cambios planteados, con elementos de diagnóstico referidos a vacíos en la ley, a experiencias internacionales y/o problemas de funcionalidad del régimen político. Sin embargo, algunas de las propuestas de reforma contienen diagnósticos incompletos, limitados o poco concluyentes respecto de la solución planteada. Esto es particularmente notorio en la limitada valoración de las causas de los problemas identificados y en la escasa discusión —en las propias iniciativas— de alternativas de solución a dichos problemas, además de la vía finalmente planteada como reforma para varias de las temáticas incluidas en ella. En otras palabras, la información disponible, particularmente la contenida en las iniciativas de reforma aquí discutidas y en el Pacto por México, no permite afirmar que el diagnóstico haya sido uniforme en su profundidad y extensión para el conjunto de los cambios planteados. Por supuesto, las limitaciones de análisis y diagnóstico no se observan en todos los casos.

Finalmente, si bien los diagnósticos de las iniciativas de reforma que emanaron del Legislativo no aluden directamente a propuestas de la sociedad civil en la materia, el análisis de dichas propuestas y del contenido de las iniciativas indican que los planteamientos del movimiento #ReformaPolíticaYa y la Primera Cumbre Ciudadana fueron referentes significativos y parte del contexto de exigencia que colocó el acento en aspectos de

diagnóstico y reforma, como las candidaturas independientes, la paridad de género en las candidaturas, la reelección legislativa consecutiva y de presidentes municipales, la iniciativa ciudadana o el gobierno de coalición, por mencionar algunos casos.

2

Del diagnóstico al diseño de la reforma

Ante el conjunto de desafíos y problemas en materia política y electoral identificados y planteados en las iniciativas de reforma constitucional, así como en otros espacios de deliberación pública, la Reforma Político-Electoral 2014 construyó un nuevo andamiaje jurídico e institucional con el fin de enfrentar y resolver dichos retos. El propósito de este apartado es hacer una breve descripción de los principales componentes de la reforma, haciendo énfasis en cuatro elementos particulares que serán objeto de análisis en los siguientes apartados de este trabajo. Para describir los componentes de la Reforma Político-Electoral 2014 se considera el decreto de reforma a la Constitución publicado el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* y las principales leyes reglamentarias aprobadas y publicadas en meses posteriores, en cumplimiento del mandato de modificaciones normativas que la misma reforma constitucional estableció.

2.1 Motivaciones y objetivos

De la revisión de las iniciativas de reforma presentadas por los partidos políticos y cuyos diagnósticos se analizaron en el apartado previo, no es fácil identificar con claridad cuáles fueron los objetivos explícitos que se plantearon los legisladores para hacer los cambios constitucionales que integraron la Reforma Político-Electoral y la legislación secundaria que mandató la reforma a la Constitución. Tampoco el decreto de reforma constitucional incluye objetivos explícitos, aunque en este caso, por la

naturaleza del propio instrumento normativo, éste no suele contener los fines o propósitos de los cambios legales aprobados. Sin embargo, sí es posible identificar o derivar los objetivos de la Reforma Político-Electoral de 2014 de forma indirecta, a partir de los problemas planteados y los diagnósticos incluidos en las iniciativas de reforma.¹² Los cuatro objetivos generales de la reforma que a continuación se mencionan se pueden derivar de los problemas identificados en los diagnósticos que cada iniciativa presentó:

- Mejorar la calidad de los procesos electorales en el ámbito local, fortaleciendo la certidumbre jurídica y la equidad en la competencia.
- Fortalecer la eficacia en el ejercicio de gobierno, facilitando la construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas en contextos de gobiernos divididos.
- Dar mayor estabilidad y certidumbre jurídica a la actuación de los partidos políticos.
- Ampliar y fortalecer los mecanismos y espacios de representación popular y la participación ciudadana en el ejercicio de gobierno.

Hay al menos dos reservas a esta forma de identificar los objetivos de la reforma —de manera indirecta— a partir de la problemática identificada en los diagnósticos de las iniciativas. Por un lado, no todos los cambios legales incluidos en la reforma están por completo respaldados o vinculados con una problemática analizada en el diagnóstico, como los mecanismos concretos de operación de un gobierno de coalición o la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad por parte del Senado, que están incluidos en la reforma pero no se encuentran por completo justificados en los diagnósticos de las iniciativas. Por otro lado, hay problemáticas analizadas en los diagnósticos de las iniciativas que no condujeron a un cambio constitucional ni legal, como la segunda vuelta o el fuero legislativo y presidencial, cuyos beneficios se analizan en los diagnósticos pero no derivaron en propuestas de reforma.

No obstante las limitantes que se advierten, los cuatro objetivos mencionados recuperan las principales motivaciones de la reforma y algunos

12 Las iniciativas de ley o de reforma legal son, si no los principales, sí uno de los documentos eje de los que se parte para el debate legislativo. Estas reflejan, en mayor o menor medida, la justificación y argumentación sobre la pertinencia de una reforma legal y sería esperable que incluyeran, de forma clara, explícita y ordenada, los fines que se persiguen con los cambios planteados.

de los objetivos referidos en otros espacios y fuentes documentales. Por ejemplo, en el Pacto por México se mencionan como objetivos de la reforma, entre otros, los siguientes:

- Hacer más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.
- Dar mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto y en particular diseñar un marco jurídico estable y claro para normar la actuación de los partidos, en tiempos electorales y no electorales.
- Reducir y dar mayor transparencia al gasto de los partidos.
- Disminuir el monto de los topes de campaña.
- Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue de las elecciones federales, estatales y municipales.
- Reordenar el marco de fueros para que nadie tenga privilegios.
- Transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación.
- Crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad en todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se haga bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad periodística y fomento del acceso ciudadano a la información.

Por otro lado, al instalarse las mesas de diálogo y negociación de la Reforma Político-Electoral, el 13 de agosto de 2013, integrantes del Pacto por México señalaron que los objetivos de la reforma eran cinco (aunque el tercero se puede desagregar en dos):

1. Hacer un sistema electoral más competitivo y menos costoso.
2. Presentar una propuesta de reglamentación de las candidaturas independientes.
3. Reducir el gasto de los partidos y campañas, revisar los tiempos en radio y televisión para tener menos spots y más debates.
4. Incluir mecanismos que permitan mayor gobernabilidad democrática.
5. Buscar una reforma política en el Distrito Federal.

Como se puede observar, hay coincidencias en aspectos centrales en los objetivos de la Reforma Político-Electoral declarados en el Pacto por México, en la instalación de las mesas de negociación y en los objetivos derivados de los diagnósticos de las iniciativas de reforma presentadas en el Congreso. Los objetivos descritos pueden incluso sintetizarse en dos propósitos globales, que reflejan los valores que la mayoría de los sistemas políticos buscan maximizar al impulsar procesos de reforma política, (Shugart y Carey, 1992; Casar, 2014).

1. Ampliar la representación popular para hacerla más plural y favorecer la inclusión de expresiones políticas y sociales ausentes o insuficientemente presentes en los espacios de representación, y
2. Hacer más eficaz el ejercicio de gobierno, modificando los mecanismos y modelos de negociación, construcción de acuerdos y toma de decisiones, y solución de conflictos y tensiones inherentes a la vida democrática.

Teniendo presente estos objetivos de la Reforma Político-Electoral 2014, en el siguiente apartado se presentan los principales componentes de la reforma y se señalan aquellos aspectos que son el foco de atención de este estudio, en términos de su implementación y sus resultados.

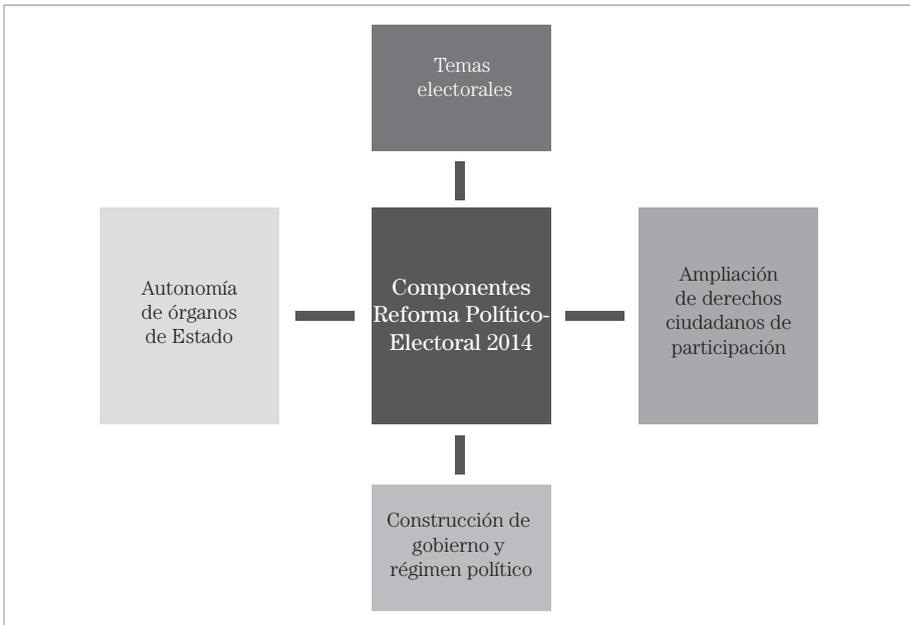
2.2 Atributos y componentes principales de la propuesta de reforma

La Reforma Político-Electoral de 2014, publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014, incluyó una amplia variedad de componentes, desde aspectos electorales, hasta el otorgamiento de autonomía constitucional a órganos de Estado, pasando por la ampliación de derechos ciudadanos y modificaciones a los mecanismos de construcción de gobierno que alteran el perfil del régimen político. En este apartado se hace una clasificación y descripción sintética de los principales componentes de la reforma, pero se pone mayor atención a cuatro de esos componentes que han sido seleccionados para profundizar en su análisis en el resto de este trabajo (ver esquema 2.1):

1. **Temas electorales.** Aquí se consideran, entre otros aspectos, la nueva arquitectura institucional que da forma al nuevo sistema electoral mexicano, que pasa de un arreglo federal a otro nacional, y el nuevo sistema de fiscalización de recursos de partidos políticos.

2. **Ampliación de derechos ciudadanos de participación.** En este rubro destaca la regulación de las candidaturas independientes a nivel federal y el mandato de su armonización en las entidades federativas; asimismo, se introduce la figura de consulta popular.
3. **Construcción de gobierno y régimen político.** La reforma abre la posibilidad de formar gobiernos de coalición a partir de la aprobación de un programa conjunto de gobierno, así como la ratificación por parte del Congreso de funcionarios del Ejecutivo federal; este componente de la reforma entrará en vigor hasta 2018. También se permite la reelección consecutiva de legisladores en el ámbito federal (cuya vigencia inicia a partir de 2018), y de legisladores y presidentes municipales en el ámbito local.
4. **Autonomía de órganos de Estado.** Este componente de la reforma comprende el otorgamiento de autonomía constitucional a la Procuraduría General de la República —a partir de la cual recibirá la denominación de Fiscalía General de la República—, y al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Esquema 2.1. Componentes de la Reforma Político-Electoral 2014



Fuente: Elaboración propia.

A continuación se hace una descripción de los aspectos más destacados de cada uno de los cuatro componentes de la reforma:

A. Temas electorales

Creación del INE y un nuevo sistema electoral. Se rediseña la autoridad electoral y se reformula el sistema electoral para hacerlo nacional en lugar de federal. Desaparece el Instituto Federal Electoral (IFE) y en su lugar se crea el Instituto Nacional Electoral (INE). La función principal del INE será la de organizar las elecciones federales y se le otorgan también facultades en el ámbito local.

Consejo General del INE. El número de consejeros electorales aumenta a 11 y cambia el procedimiento de nombramiento del Consejo General, el cual establece una evaluación a cargo de un comité técnico, aunque el nombramiento es por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados (art. 41, base V, apartado A de la Constitución).

Sistema electoral nacional con “doble tracción”. El nuevo sistema electoral que se crea con la reforma de 2014 se soporta de forma preponderante en el INE, al que se le asignan nuevas atribuciones de organización electoral en el ámbito local, además de hacerse cargo de la organización de los comicios federales. Pero se conservan los institutos electorales locales, ahora llamados órganos públicos locales electorales (OPLEs), aunque con cambios relevantes en sus facultades, integración y nombramiento. A partir de la reforma, todos los consejos generales de los institutos locales se integrarán por seis consejeros y un consejero presidente. Sus integrantes son designados y removidos por el Consejo General del INE (art. 41, base V, apartado C).

Redistribución de funciones entre el INE y OPLE. En el cuadro 2.1 se detalla la redistribución de funciones entre el INE y los OPLE, de acuerdo con lo establecido en la reforma constitucional y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), una nueva ley cuya creación mandata la reforma a la Constitución, de validez general, para todos los procesos electorales en el país, y que sustituye al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Con la redistribución de funciones, el INE se convierte en una autoridad fundamentalmente supervisora para procesos y asuntos electorales locales, pero también

asume funciones que antes correspondían al ámbito local (art. 41, base V, apartado B, incisos a) y b) de la Constitución).

Mayor involucramiento del INE en temas electorales locales. El Consejo General del INE tendrá nuevas facultades que le permiten tener una mayor injerencia en asuntos electorales locales (art. 41, base V, Apartado C). Así, en los supuestos previstos por la ley, y con el voto de al menos ocho consejeros, el INE podrá:

- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- Delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

Cuadro 2.1. Funciones y actividades del INE y los OPLES en procesos electorales locales (lista no exhaustiva)

Exclusivas de los OPLES **	Exclusivas del INE*	Reguladas por el INE***
Impresión de documentos electorales	Padrón y listas nominales	Diseño e instrumentación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)
Convocatoria y registro de candidaturas independientes	Ubicación de casillas	Conteos rápidos
Registro de candidatos de partido	Integración de casillas	Encuestas
Entrega de documentos y materiales electorales en las casillas	Capacitación	Observación electoral
Sistemas escrutinio y cómputo para la jornada electoral	Fiscalización de gastos de campaña	Materiales electorales
Escrutinio y cómputo de los votos	Asignación de tiempos de radio y televisión, y monitoreo	Voto en el extranjero

Continúa...

Exclusivas de los OPLES **	Exclusivas del INE*	Reguladas por el INE***
Registro de representantes de partidos ante casillas		
Declaración de validez y otorgamiento de constancias a candidatos locales ganadores		

Fuente: Elaboración propia con base en: artículo 41, base V, apartado C de la Constitución y Sánchez (2015).

Notas: *Actividades a cargo del INE a no ser que las delegue, excepcionalmente, a un OPLE específico.

**Atribuciones exclusivas de los OPLES; en estos casos el INE sólo puede atraerlas para establecer criterios de aplicación.

***El INE debe emitir lineamientos y criterios que cada OPLE aplicará durante el proceso electoral.

Criterios para atraer la organización de elecciones locales. El artículo 32 de la LGIPE reitera lo dicho en el artículo 41 constitucional y establece de forma más puntual, en su artículo 120, los supuestos en los que el INE podrá decidir hacerse cargo de una elección local (mediante procedimientos especiales que deberá instaurar la Secretaría Ejecutiva del INE). Dichos supuestos, los cuales deben “acreditarse fehacientemente”, según lo establece la ley, consideran aspectos como la existencia de factores que afecten la paz pública o pongan en grave riesgo a la entidad federativa y afecten los principios constitucionales electorales,¹³ y/o que no haya condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de poderes públicos en la entidad federativa, que afecten la organización de las elecciones por parte del OPLE. En estos supuestos, el INE podrá atraer la organización de las elecciones locales, sea de forma total o parcial, pero solo por petición, fundada y motivada ante el Instituto, de al menos cuatro de sus consejeros o de la mayoría del consejo del OPL estatal de que se trate.

Organización de elecciones de dirigentes partidistas y de consultas populares. Se le faculta al INE para organizar, a petición de los partidos, las elecciones de sus dirigentes (artículo 41 constitucional, base V, apar-

13 De acuerdo con el artículo 41, fracción V, Apartado A de la Constitución, los principios constitucionales electorales son: certeza; legalidad; independencia; imparcialidad; máxima publicidad y objetividad.

tado B). Asimismo, tendrá a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares en temas federales, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas (art. 35, fracción VIII, numeral ocho).

Servicio Profesional Electoral Nacional. Con la reforma se crea un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), reglamentado por el INE. El SPEN establecerá e implementará las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE, para las elecciones federales, y de los organismos públicos locales, para los procesos electorales locales (art. 41, base V, apartado D de la Constitución).

El SPEN y las facultades de organización, nombramiento de OPLE y atracción de procesos electorales locales que adquiere el INE, pueden considerarse, en su conjunto, los elementos institucionales centrales para fortalecer y hacer más homogéneas las capacidades locales (y federales) en materia de organización electoral.

Nuevo modelo de fiscalización. Quizá los tres aspectos más sobresalientes de la reforma en relación con las nuevas reglas de fiscalización de recursos de partidos políticos son el mandato de establecer: a) un sistema de fiscalización electrónico, alimentado en tiempo real por los partidos políticos y candidatos independientes; b) un sistema de contabilidad en línea como un instrumento adicional de control, transparencia y rendición de cuentas, al que en principio la ciudadanía debería tener acceso, atendiendo al principio de máxima publicidad, y c) que el INE será la autoridad facultada para fiscalizar los reportes de ingresos y egresos de los partidos y candidatos independientes tanto en las elecciones federales como en las locales (art. 41, base V, apartado B de la Constitución y Transitorio Segundo, fracción I, inciso g) del decreto de reforma publicado el 10 de febrero de 2014 en el DOF).

Otro aspecto central del nuevo modelo de fiscalización es que se reduce sustancialmente el tiempo en el que el INE debe emitir sus dictámenes consolidados respecto de los informes de ingresos y gastos de partidos y candidatos: ahora será de solo 37 días después del último informe de campaña presentado por los partidos y candidatos (art. 80, fracción I, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos). Con la reducción del plazo se busca que ante irregularidades detectadas, como rebase de topes

de campaña o cuando se detecte financiamiento ilícito, los procedimientos legales y, en su caso, las eventuales sanciones a dichos actos tengan efectos en plazos más breves, antes de que el cargo electivo sea ocupado por quien, de comprobarse así, hubiera incurrido en irregularidades serias.

Causales de nulidad. Con la Reforma Político-Electoral de 2014 se incorporan nuevas causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los comicios y acceso a medios de comunicación: por rebase de topes de campaña, por haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita y por la compra de cobertura informativa en radio y televisión. En el primer caso, se considera como causal el rebase de tope de campaña en un 5% del monto total autorizado. (art. 41, base VI de la Constitución).

La reforma advierte que para hacer efectiva las causales de nulidad es necesario que las violaciones se acrediten de manera objetiva y que sean determinantes para el resultado electoral. El carácter de determinante se configura, según la reforma constitucional, cuando la diferencia de votación entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor a 5%. Cuando se declare la nulidad de una elección, la persona sancionada no podrá participar en los comicios extraordinarios a que se convoque la autoridad.

Modelo de comunicación política. El modelo de comunicación política vigente, que en sus líneas fundamentales fue introducido en la vida jurídica, institucional y operativa del país con la reforma de 2007, recibe algunos cambios puntuales. En primer lugar, se modifica la restricción a la propaganda negativa, quedando como única limitante o restricción la difusión por parte de partidos y candidatos de “expresiones que calumnien a las personas” (art. 41, base III, apartado C de la Constitución). En materia de acceso a medios de comunicación, la reforma amplía el acceso de partidos a tiempos en medios electrónicos en intercampañas, en los que solo podrán hacerse anuncios genéricos sobre partidos y no específicos sobre candidatos. Asimismo, se definen criterios de distribución de tiempos de radio y televisión entre partidos y candidatos independientes en campañas y se detallan conductas ilícitas.

Publicidad gubernamental. Por otro lado, la reforma mandata al Congreso a emitir una ley que regule el artículo 134 de la Constitución en materia de propaganda gubernamental (artículo Tercero transitorio del

decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014), asunto pendiente en el que el Congreso es omiso desde la reforma de 2007.¹⁴

Paridad de género. Con la reforma de 2014 se establece como precepto constitucional que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales (artículo 41, base I de la Constitución).

Régimen de partidos y conservación de registro. La reforma eleva la proporción de votos necesaria para que un partido político mantenga su registro y el consecuente acceso a prerrogativas: ahora se requiere 3% de la votación válida emitida en las elecciones para renovar el Poder Ejecutivo o las cámaras del Congreso de la Unión (artículo 41, base I de la Constitución). El mismo porcentaje aplica para las diputaciones de representación proporcional: será necesario que el partido logre al menos 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, para que tenga derecho a que le sean atribuidos diputados por este principio (art. 54, base II de la Constitución).

Coaliciones partidistas. La reforma constitucional mandata la creación de una Ley General de Partidos Políticos (LGPP) que establezca, entre otras cosas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. El cambio más importante es la introducción de las *coaliciones flexibles* (para postular al menos a 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral) y el cambio en la definición de *coalicción parcial* (para postular al menos a 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, en una misma plataforma) (art. Segundo transitorio, fracción I, inciso f).

Procedimiento especial sancionador. Con la reforma, el INE queda encargado de investigar, integrar el expediente y someterlo al conocien-

14 Es preciso advertir que en esta materia el Congreso de la Unión tiene un pendiente fundamental. Desde la reforma de 2007 al artículo 134 de la Constitución se mandató la elaboración y aprobación de una ley reglamentaria del párrafo ocho de dicho artículo en relación con la publicidad gubernamental. El decreto de reforma constitucional en materia político electoral de 2014, en su artículo Tercero transitorio, “actualizó” el mandato para emitir la ley reglamentaria, estableciendo como plazo límite “el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura”, es decir, en abril de 2014 (artículo Tercero transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado el 10 de febrero de 2014). El plazo ha vencido nuevamente y, como es conocido, la legislación reglamentaria no ha sido aprobada aún.

to y resolución del TEPJF por infracciones vinculadas con presuntas violaciones sobre propaganda política, electoral y gubernamental, actos anticipados de campaña y acceso a medios de comunicación. Con la reforma, se traslada al TEPJF la facultad de sanción por violaciones a la norma electoral, que antes tenía el IFE. Sin embargo, el INE conserva la facultad de imponer medidas cautelares, como la suspensión o cancelación inmediata de transmisiones en radio y televisión, según lo dispuesto en la ley (art. 41, base III, apartado D de la Constitución).

Cambios en el ámbito jurisdiccional electoral. A las facultades que ya tenía el TEPJF la reforma añade una nueva: 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, es decir, lo que se conoce como procedimientos especiales sancionadores (art. 41, base III, apartado D y artículo 99, base IX). Con motivo de esta reforma y de esta nueva facultad, se mandata la creación de una nueva sala regional especializada. Además, se agregan dos salas regionales a las cinco ya existentes. Finalmente, para homogeneizar la integración de los tribunales locales se establece que se integren por un número impar de magistrados, electos por la votación de dos terceras partes de los miembros del Senado de la República (artículo 116 constitucional, norma IV, inciso c, 5o).

Cambios al calendario político-electoral. La reforma adelanta la jornada electoral para el primer domingo de junio (artículo Segundo Transitorio, fracción II, inciso a) del decreto de reforma) y cambia la fecha de toma de protesta del presidente electo para el 1 de octubre (artículo 83 constitucional), cambio cuya vigencia iniciará hasta la elección de 2024 (Décimo quinto transitorio del decreto de reforma).

B. Ampliación de derechos ciudadanos de participación

Bajo este rubro se consideran dos nuevos derechos ciudadanos de participación en la vida pública del país: el derecho a ser votado sin pasar forzosamente por un partido político, es decir, las candidaturas independientes, y la consulta popular, instrumento que permite a los ciudadanos ejercer su derecho para expresar su sentir, de forma institucionalizada, en asuntos de interés público.

Candidaturas independientes. La Reforma Político-Electoral 2014 reglamentó el modelo de candidaturas independientes a nivel federal, estableciendo requisitos, plazos, fórmulas y mecanismos de acceso a tiempos de radio y televisión, financiamiento público y cumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización, entre otros aspectos. Esta reglamentación hizo aplicable el derecho a las candidaturas independientes consagradas en la Constitución desde la reforma de 2012.¹⁵ Los principales rasgos del modelo de reglamentación de las candidaturas independientes, de acuerdo con la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son los siguientes:

Aspectos generales. En cada elección, puede haber tantos candidatos independientes como los que cumplan con los requisitos de registro establecidos en la norma correspondiente. Las fórmulas de candidaturas independientes, propietario y suplente, deben ser del mismo género.

Etapas para el registro. Luego emitir la convocatoria respectiva, los ciudadanos interesados deben manifestar su intención de ser candidato independiente y entregar la documentación requerida. Pasada esta etapa, inicia el proceso de obtención del apoyo ciudadano por medio de firmas y si se logra la obtención del número de firmas requeridas por ley, el aspirante se convierte en candidato independiente y puede participar en la campaña electoral.

Requisitos: asociación civil. Para ser candidato independiente se debe crear una asociación civil y darse de alta en el Sistema de Administración Tributaria (SAT), bajo el mismo régimen fiscal que el de los partidos políticos, con el fin de administrar el financiamiento (público y privado) para la campaña electoral; también deberá abrirse una cuenta bancaria a nombre del candidato(a).

15 La base constitucional de las candidaturas independientes está asentada en el artículo 35, que se refiere a los derechos de los ciudadanos. Reformado en 2012, el artículo 35 quedó de la siguiente forma: “Son derechos del ciudadano: [...] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo 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”.

Requisitos: apoyo ciudadano (firmas). Los porcentajes de apoyo ciudadano necesarios para obtener el registro de una candidatura independiente y los plazos para obtener dicho apoyo varía según el cargo de que se trate:¹⁶

- Presidencia: 1% de los electores de al menos 17 entidades federativas que sumen al menos 1% de la lista nominal de electores en cada entidad (120 días para recabar las firmas).
- Senadurías (solo mayoría relativa): 2% de los electores de al menos la mitad de los distritos electorales de la entidad federativa, que sumen como mínimo 1% de ciudadanos en cada uno de dichos distritos (90 días).
- Diputados (mayoría relativa solamente): 2% de los electores del distrito electoral correspondiente, integrado por al menos la mitad de las secciones electorales y como mínimo el 1% de ciudadanos en cada una de dichas secciones (60 días).

Los aspirantes deben entregar en su solicitud de inscripción como candidato independiente la copia de credencial para votar de la ciudadanía que expresó su respaldo en la etapa de apoyo ciudadano.

Financiamiento. Para la obtención del apoyo ciudadano (firmas), los candidatos podrán obtener financiamiento privado bajo las reglas, restricciones y topes que establece la ley para este tipo de financiamiento.¹⁷ No habrá financiamiento público para estas actividades. En las campañas electorales, los candidatos independientes registrados tendrán derecho a financiamiento público y también podrán recibir financiamiento privado. Para la distribución del financiamiento público los candidatos independientes se consideran, en su conjunto, como un partido político de nuevo registro. Así, el monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuye entre todos los candidatos independientes de la manera siguiente: 33.3% de forma igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de presidente; 33.3% distribuido de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes a cargos de senador, y 33.3% de forma igualitaria entre todas las fórmulas

16 Los cálculos de electores se hacen sobre la base de la lista nominal del 31 de agosto del año previo a la elección.

17 En los criterios para el registro de candidaturas independientes a diputados federales, publicado en el DOF el 13 de febrero de 2015, el INE determinó que los aspirantes a candidaturas independientes de diputado federal podrían recibir, para las actividades de obtención de firmas de apoyo ciudadano, un máximo de financiamiento privado de 112,037.36 pesos (INE, 2015a).

de candidatos independientes a cargos de diputado federal.¹⁸ Si solo un candidato independiente obtiene registro para cualquiera de estos cargos, no podrá recibir financiamiento público que exceda de 50% de los montos mencionados. Respecto del financiamiento privado a las candidaturas independientes, la ley estableció como restricción que este no podrá rebasar en ningún caso, 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.¹⁹

Si se omite informar y comprobar los gastos hechos en la etapa de obtención de apoyo ciudadano o en la campaña electoral, el(la) candidato(a) no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes.

Acceso a radio y televisión. Los candidatos independientes tendrán acceso a radio y televisión únicamente durante las campañas electorales, no durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano. Del tiempo total de difusión en radio y televisión que establece la Constitución para el periodo de campañas electorales, los candidatos independientes solo pueden tener acceso a 30% de ese tiempo, el cual se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos y los candidatos independientes que, para este efecto, se considerarán, en su conjunto, como un partido de nuevo registro.

Prohibiciones. Los candidatos independientes solo podrán tener apoyo de financiamiento público y utilizar tiempos de radio y televisión durante las campañas electorales, no durante el tiempo en que sean aspirantes a candidatos (luego de haber manifestado su intención de ser candidatos independientes) ni durante la obtención del apoyo ciudadano.

Para ser candidato independiente está prohibido ocupar los cargos de presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal o Municipal de algún partido político, o ser dirigente, militante o afiliado de un partido. Se aplican también las restricciones a candidatos de partido establecidas en la ley.

Reglamentación en el ámbito local. Cada entidad federativa tiene la potestad de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de las candidaturas independientes, y en las constituciones y leyes locales se deberá garantizar su derecho al financiamiento

18 Para la elección de 2015, el INE aprobó, según el acuerdo INE/CG88/2015 del 11 de marzo, un monto de financiamiento público para todos los candidatos independientes a diputado federal por 23 millones 457 mil 274 pesos (INE, 2015b).

19 Como se mencionara más adelante, en el marco del proceso electoral de 2015, el TEPJF emitió una sentencia en la que estableció que el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado no es aplicable a las candidaturas independientes, solo a los partidos políticos.

público y el acceso a tiempos de radio y televisión en los términos establecidos por la Constitución.

Consulta popular. Con la Reforma Político-Electoral se establecen un conjunto de reglas sobre la realización de consultas populares. Estas podrán ser convocadas por: el presidente de la república, 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados (aunque en esos casos se requiere la aprobación de ambas Cámaras), o 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. La organización de las consultas estará a cargo del INE y se deberán llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Sus resultados serán vinculatorios cuando la participación ciudadana en la consulta sea mayor a 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 35, fracción VIII de la Constitución). No todos los temas de la vida pública podrán ser sujetos de consulta. Los temas excluidos son: derechos humanos; principios democráticos; temas electorales; ingresos y gastos del Estado; seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) será la encargada de determinar si un tema en particular puede ser, o no, sometido a consulta popular (art. 35, fracción VIII).

C. Construcción de gobierno y régimen político

Gobierno de coalición. La principal novedad en este rubro es la figura de gobierno de coalición, que permitirá al presidente, a partir de 2018, optar por establecer, en cualquier momento de su gestión, un gobierno en coalición con otras fuerzas políticas representadas en el Congreso. Para hacerlo se deberá firmar un convenio con los partidos políticos y obtener la aprobación del mismo por parte del Senado (art. 89, fracción XVII).

Participación de las cámaras en la ratificación del gabinete. Cuando el presidente decida formar un gobierno de coalición, el Senado tendrá la facultad de ratificar a los secretarios de Estado, con excepción de los titulares de las secretarías de Defensa y Marina Nacional (art. 76, fracción II de la Constitución). Si el presidente decidiera no optar por un gobierno de coalición, la Cámara de Diputados tendrá la facultad exclusiva de ratificar al titular de la Secretaría de Hacienda y sus empleados mayores (art. 74, fracción III).

Reelección legislativa. Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos, es decir, podrán durar en su encargo hasta 12

años, y los diputados federales podrán ser reelectos de forma consecutiva hasta por cuatro periodos, un máximo de 12 años de encargo. Sin embargo, se establece como restricción que la reelección solo será válida si el representante popular es postulado por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato para buscar la reelección en el siguiente periodo por otro partido o por la vía independiente (art. 59 constitucional).

La reforma constitucional mandata que las entidades federativas regulen la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos solo por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También se permite la reelección de diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del DF por hasta cuatro periodos consecutivos, como en el caso de los diputados federales. Igual que a nivel federal, su postulación en condiciones de reelección deberá ser por el mismo partido, a menos que haya renunciado a su militancia antes de la mitad del mandato (art. 115 constitucional, fracción I).

Estas prescripciones de la reforma se aplicarán a los diputados federales y senadores electos a partir de 2018. Respecto de los cargos de nivel local, la reforma no aplica para los funcionarios que se hayan encontrado en funciones a la entrada en vigor de la reforma pero sí para los subsiguientes años (arts. Décimo Primero, Décimo Tercero y Décimo Cuarto transitorios del decreto de reforma constitucional), lo que significa que todos los cargos de diputados locales, presidentes municipales y regidores en contienda en 2015, en 17 entidades federativas donde hubo elecciones, podrán ser reelectos de acuerdo con la normatividad aplicable en el ámbito local.

D. Autonomía de órganos de Estado

Son dos los órganos a los que la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 otorga autonomía constitucional: la PGR y el Coneval.

Autonomía de la Fiscalía General de la República. La reforma le otorga autonomía constitucional a la PGR, que al adquirirla se convierte en Fiscalía General de la República (FGR) (art. 102 constitucional, apartado A). La reforma establece que la autonomía de la FGR entrará en vigor cuando se apruebe la Ley de la FGR²⁰ y se haga “declaratoria expresa de

20 A la fecha de conclusión de este trabajo, la iniciativa de Ley de la FGR se encontraba en comisiones del Senado, para su discusión y dictamen.

entrada en vigor de autonomía constitucional” (art. Transitorio Décimo Sexto del decreto de Reforma Político-Electoral de 2014), lo cual aún no ha ocurrido. Como parte del proceso de autonomía y fortalecimiento técnico de la FGR, la reforma mandata la creación de una carrera profesional de funcionarios en dicho órgano.

Nombramiento del Fiscal. Como elementos consustanciales a la autonomía de la FGR, el nombramiento de su titular pasará tanto por el Senado como por el Ejecutivo federal, en un proceso de selección compartido y complejo. El proceso se inicia con una lista de 10 candidatos integrada por el Senado, aprobada por dos terceras partes de sus miembros presentes y que será presentada a consideración del presidente de la República, quien a su vez elegirá tres candidatos de esa misma lista para ponerla a consideración del Senado; la reforma constitucional prevé salidas en caso de demora en las decisiones de cada una de estas instancias (art. 102, apartado A, fracción I de la Constitución).

Nuevas fiscalías especializadas. La reforma establece que se crearán dos nuevas fiscalías especializadas adscritas a la FGR: una fiscalía sobre delitos electorales, que se entiende sustituirá o surgirá de la actual Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), y otra fiscalía anticorrupción. Los nombramientos de estos fiscales especializados estarán a cargo del titular de la FGR pero podrán ser objetados por el Senado (art. 102, apartado A, fracción VI de la Constitución).

Autonomía del Coneval. La Reforma Político-Electoral de 2014 también le da autonomía constitucional al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social y refrenda su mandato: estar “a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley [...]” (art. 26, apartado C de la Constitución).

Órgano directivo y nombramiento. Quizá el rasgo más distintivo y notable de la reforma constitucional que da autonomía al Coneval es el cambio en la definición de su órgano directivo, el perfil de sus integrantes y el procedimiento para su nombramiento. La reforma establece que el Coneval estará integrado por un consejo constituido por un presidente y seis consejeros, nombrados por votación de dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Diputados, nombramientos que podrá objetar el presidente de la república. La reforma estipula, entre

otros requisitos, que los consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, en los ámbitos académico y profesional, tener experiencia mínima de 10 años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a partido político alguno o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular (art. 26, apartado C de la Constitución).

Primeros nombramientos y ley reglamentaria. El decreto de Reforma Político-Electoral de 2014 señala que los siete miembros del Consejo General del Coneval, cuya integración mandata la propia reforma, deberán ser seleccionados según el procedimiento establecido en la Constitución en un plazo de 60 días posteriores a la entrada en vigor de la reforma, la cual inició su vigencia el 11 de febrero de 2014. Asimismo, se establece que el Congreso de la Unión deberá aprobar la ley reglamentaria del Coneval, necesaria dado su nuevo carácter autónomo, “dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto”, que como se ha mencionado entró en vigor el 11 de febrero de 2014. A la fecha, ni se ha nombrado a los integrantes del Consejo General del Coneval ni el Congreso ha aprobado su ley reglamentaria, cuyos plazos vencieron en abril y junio de 2014.

De la sintética relación y explicación hecha en los párrafos previos se puede apreciar la amplitud y diversidad de temas, y la profundidad de las modificaciones legales que comprenden la Reforma Político-Electoral de 2014. Si bien todos los cambios discutidos tienen implicaciones importantes para el entramado institucional y normativo de la vida electoral y política del país, existen algunos que ya se pueden analizar en sus primeros resultados o que resultan especialmente importantes por los cambios que introducen al marco jurídico y en general al esquema institucional del país en materia electoral y política. En consideración de lo anterior, en el análisis que se hace en los apartados 4 y 5 de este estudio se toman en cuenta únicamente los siguientes componentes de la reforma:

- a. La creación del nuevo sistema electoral nacional, específicamente la creación del INE, los OPLEs y la redistribución de facultades entre ambas instancias con el fin de homogeneizar procesos de organización electoral y por lo tanto, mejorar la calidad de esos procesos en los ámbitos federal y local, incluyendo la reducción o eliminación de posibles injerencias de actores ajenos a los comicios.

- b. **El nuevo sistema de fiscalización de recursos**, que busca fortalecer los mecanismos con que cuenta la autoridad electoral para garantizar condiciones de equidad, transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos que emplean los partidos y candidatos.
- c. **Las candidaturas independientes**, que constituyen no solo la ampliación del derecho ciudadano a ser votado, sino un instrumento que puede modificar positivamente la competencia político-electoral entre partidos y candidatos, y al mismo tiempo ampliar el contexto de exigencia de partidos, dirigencias y de la clase política en su conjunto.
- d. **La paridad de género**, mecanismo institucional que busca contribuir de forma sustantiva a establecer mejores y mayores condiciones de equidad entre mujeres y hombres y ampliar así las oportunidades de representación política de las mujeres.

Las razones por las que se elijen estos cuatro componentes de la Reforma Político-Electoral de 2014 son los siguientes:

1. **Implementación y resultados en el corto y mediano plazos.** Los cuatro componentes de la reforma mencionados comenzaron su implementación normativa (leyes reglamentarias, entre otras) a los pocos meses de entrada en vigor la reforma constitucional. Más aún, la implementación sustantiva de los cuatro componentes seleccionados dio inicio en el proceso electoral federal de 2014-2015 y en los 17 procesos electorales locales que se llevaron a cabo en 2015. Esto permite contar ya, al momento de realizar este trabajo de análisis, con los primeros resultados de la reforma, que si bien no pueden ser del todo concluyentes respecto del cumplimiento de sus objetivos, sí permiten ir identificando lecciones, debilidades y posibles ajustes normativos e institucionales en el corto y mediano plazos.
2. **Incidencia en la representación.** Los componentes de la reforma que se analizarán a detalle más adelante suponen afectaciones, de mayor o menor relevancia, a la representación política en el país, particularmente las candidaturas independientes y la paridad de género, y por lo tanto a los mecanismos de acceso a la toma de decisiones colectivas y también, en parte, a la mecánica de los procesos de deliberación públicos.

3. **Temas centrales para el sistema electoral.** Todos los temas de la reforma que se analizarán, pero en especial el referente a la creación del INE, la integración de los consejos generales de los OPLEs a cargo del propio INE y la vinculación entre ambas instancias constituye una de las transformaciones institucionales más importantes, o quizá la más relevante en el ámbito de la organización electoral, desde la creación del IFE. Por lo tanto, es clave analizar la implementación de este componente de la reforma y sus primeros resultados.
4. **Transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de recursos.** La transparencia y la rendición de cuentas en la vida pública del país es uno de los temas de mayor atención pública y exigencia ciudadana. El nuevo sistema de fiscalización de recursos de los partidos que la reforma crea busca fortalecer las facultades del INE para ejercer control sobre el origen y destino lícitos de las prerrogativas de los partidos que en su mayoría son de origen público. Este nuevo sistema de fiscalización tiene el potencial de mejorar sustancialmente la transparencia y el ejercicio de rendición de cuentas de los partidos, y además busca contribuir a que la competencia electoral ocurra en condiciones de equidad en lo que se refiere al acceso y ejercicio de financiamiento, de ahí la importancia de analizar su implementación y primeros resultados.

Conclusiones

El análisis de los objetivos —explícitamente declarados, o no, en las iniciativas de reforma presentadas en el Congreso, el Pacto por México y las mesas de negociación— de la reforma político electoral de 2014, se pueden sintetizar en dos propósitos globales, que reflejan los valores que la mayoría de los sistemas políticos buscan maximizar al impulsar procesos de reforma política, (Shugart y Carey, 1992; Casar, 2014): a) ampliar la representación popular para hacerla más plural e incluyente, y b) hacer más eficaz el ejercicio de gobierno. La reforma es de amplio alcance tanto por la diversidad de los temas que busca modificar como por la profundidad de dichos cambios: de la transformación del sistema electoral y la creación de un Instituto Nacional Electoral que sustituye al IFE, a la regulación de las candidaturas independientes, pasando por el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de recursos y la paridad de género; de la posibilidad de formar gobiernos de coalición, modificando los contornos del régimen político, a la autonomía de la PGR y del Coneval.

La diversidad de cambios que introduce la Reforma Político-Electoral de 2014 hace difícil hacer un análisis completo de los primeros avances de su implementación y resultados en este trabajo. Por tal motivo, se analizarán en los siguientes apartados cuatro aspectos centrales de la reforma: la creación del nuevo sistema electoral nacional, específicamente el INE, los OPLE y la redistribución de facultades entre ambas instancias; el nuevo sistema de fiscalización de recursos; la regulación de las candidaturas independientes, y la aprobación de la paridad de género en las candidaturas a cargos de elección popular del Legislativo (que con la instrumentación de la reforma en la elección de 2015 se amplió a los cargos de presidencias municipales y regidurías). Las razones que justifican el análisis de estos temas, dejando fuera el resto de los cambios introducidos por la reforma, tienen que ver con: su implementación normativa y operativa en el corto y mediano plazos; su impacto en la representación política; sus efectos en aspectos centrales del sistema electoral y de la organización de las elecciones, y su incidencia en la transparencia y rendición de cuentas en el uso de recursos públicos.

3

Hacia un análisis de consistencia entre el diagnóstico, los objetivos y el diseño de la reforma

En este apartado se analiza la relación entre el diagnóstico de la reforma, los objetivos explícitos que la misma se planteó y su diseño normativo. El propósito de este análisis es valorar en qué medida existe consistencia entre el diagnóstico oficial que fundamentó la reforma y lo que aprobó el Legislativo para atender ese diagnóstico, es decir, su diseño normativo.

En lo que respecta al diagnóstico de la reforma, como se hizo en el apartado 1 de este estudio, se consideran principalmente los incluidos en documentos oficiales, es decir, las iniciativas de reforma presentadas y discutidas en el Legislativo (la del grupo parlamentario del PAN y el PRD en el Senado, y la de los grupos parlamentarios del PAN en el Senado y la Cámara de Diputados), y algunos aspectos de diagnóstico o justificación de la reforma incluidos en documentos del Pacto por México. En relación con los objetivos de la reforma se consideran aquellos descritos en el capnacional y con respaldo de 2014)e Jaliscoítulo 2 de este documento y en materia de diseño, se toma en cuenta, principalmente, la reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014 y solo en algunos casos se contemplan aspectos puntuales de la legislación secundaria cuya elaboración y publicación fue mandato de la propia reforma constitucional. Es necesario advertir que este análisis de consistencia no es exhaustivo en tanto no incluye todos los aspectos del diseño de la reforma. Sin embargo, el análisis sí permite contar con elementos de valoración suficientes para entender en qué temas la reforma muestra una

vinculación entre los problemas diagnosticados y los cambios aprobados y en qué casos esa relación es menos clara.

El análisis de este apartado es pertinente en la medida en que se espera que las decisiones de política y, como parte de ellas, las decisiones legislativas estén sustentadas en un marco lógico-racional y con respaldo en evidencia suficiente, imparcial, oportuna y científica (Bracho, 2010; Davis, 2004).²¹ La consistencia interna de una reforma, entendida como aquella en que los cambios normativos e institucionales aprobados se soportan de manera sistemática en diagnósticos y evidencia —suficiente e imparcial—, contribuye, o debería contribuir, a reforzar el carácter democrático de las decisiones legislativas en tanto ayuda a transparentar las bases analíticas y argumentativas de las determinaciones parlamentarias. Ejercicios como estos también pueden ayudar al trabajo de evaluación de las decisiones legislativas una vez que éstas se implementan y sus efectos comienzan a observarse.

El cuadro 3.1 integra, con fines comparativos, los elementos de diagnóstico de la reforma, sus objetivos y aspectos específicos del diseño de la misma, buscando asociar el diagnóstico puntual de la reforma con la modificación constitucional específica con que se vincula y el objetivo que se pretende cumplir en cada caso. A continuación los principales aspectos de este análisis comparativo que arroja elementos para valorar la consistencia entre el diagnóstico y el diseño de la reforma:

1. En términos generales, la mayor parte de los componentes principales de la reforma constitucional cuenta con algún tipo de diagnóstico o de identificación clara de un problema que justifica y da pie al cambio propuesto (marcadas con viñetas en el cuadro 3.1). Este es el caso de la reglamentación de las candidaturas independientes; la reelección consecutiva de legisladores; el diseño de un nuevo sistema electoral, la creación del INE, los OPLE y el diseño de una nueva ley en materia electoral de aplicación general para comicios

21 No toda evidencia debe ser, forzosamente, científica para considerarse útil o pertinente, aunque depende de la definición de evidencia que se adopte. Si la evidencia que apoya una decisión o política es información y conocimiento anclado, por ejemplo, en un valor colectivo importante, aunque no sea información científica, es relevante para la toma de decisiones y debe considerarse como evidencia. Por ejemplo, en el ámbito de los derechos humanos puede haber opciones de política que racionalmente conduzcan a una decisión más eficiente o eficaz en un plano de análisis pero que puede afectar el cumplimiento de un mandato constitucional en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, hay que recordar que en la política pública la evidencia no es lo mismo que información; la evidencia es parte del argumento mismo de la política y su eficacia se sustenta, en parte, en su valor comunicativo (Majone, 1997).

federales, estatales y municipales; los cambios en materia de fiscalización de los recursos de los partidos; la creación de una ley de partidos políticos, así como el gobierno de coalición y la ratificación de miembros del gabinete por parte del Poder Legislativo.

2. Existe otro grupo de reformas en las que se puede identificar una vinculación y sustento en diagnósticos o problemas puntuales a los que la reforma estaría respondiendo, pero para las cuales no es posible identificar con claridad, de forma explícita, los objetivos que la reforma intentaría lograr. Es decir, son reformas o cambios constitucionales que se justifican en problemas explícitamente identificados pero que, a partir de la revisión de los documentos oficiales consultados, no cuentan con objetivos distinguibles. Esto no significa, necesariamente, que estas modificaciones constitucionales carezcan, como tales, de un propósito, sino que este no está expresado abierta y claramente en las fuentes documentales revisadas. Este es el caso de los cambios constitucionales sobre paridad de género; las nuevas facultades del TEPJF en materia de procedimientos especiales sancionadores; el otorgamiento de autonomía a la PGR (que se transformaría en FGR) y al Coneval.
3. Sobre este grupo de componentes de la reforma, que carecen de objetivos explícitos, se puede argumentar que los objetivos son evidentes u obvios, derivados del mismo problema que se ha identificado. Pero esto no es necesariamente cierto o automático. El diseño de una reforma es una solución posible, de entre varias opciones viables, sobre la cual se decide en función del problema identificado. Tener un objetivo explícito es importante no solo porque ayuda a identificar la solución esperada al problema, sino porque tiene la función de ayudar a evaluar el logro de la reforma a partir de su implementación.
4. Del análisis de la vinculación entre diagnóstico y diseño de la reforma, destacan dos casos: la segunda vuelta electoral y el fuero de legisladores. Ambos temas se analizan como parte del diagnóstico de las iniciativas de reforma presentadas en el Congreso y se identifican como problemas que deben atenderse. En el caso de la segunda vuelta, se trata de un mecanismo institucional que incide en la agregación de preferencias ciudadanas para la formación de gobierno y, más en particular, en la posibilidad de construir alianzas gobernantes con mayor legitimidad y fuerza ejecutiva. En el caso del fuero legislativo, según se señala en los diagnósticos de las iniciativas de

reforma, se trata de un privilegio que distancia al representante del ciudadano; el Pacto por México señala explícitamente que uno de los objetivos de la Reforma Político-Electoral es el “reordenamiento” del marco de fueros. A pesar de lo anterior, ninguno de estos temas se incluyen como parte de la reforma constitucional aprobada y publicada en febrero de 2014. Son temas que destacan porque a pesar de haber un diagnóstico sobre los problemas asociados a esos temas, no hubo ningún cambio constitucional aprobado como parte de la reforma.

5. Hay un segundo grupo de cambios constitucionales cuyo diseño no parece resolver por completo el problema identificado en el diagnóstico y, en algunos casos, tampoco satisface del todo el objetivo planteado (marcadas en colores naranja y rojo en el cuadro 3.1). En este caso se encuentran las reformas que buscan eliminar el uso y abuso de financiamiento en las campañas electorales, introduciendo, entre otros aspectos, el rebase de topes de campaña o el uso de recursos de procedencia ilícita como nuevas causales de nulidad de una elección, y la creación de un nuevo sistema de fiscalización de recursos.
6. Estos cambios son consistentes con algunos de los problemas diagnosticados en las iniciativas de reforma, como la percepción ciudadana de dispendio de recursos públicos, la necesidad de elevar los costos del rebase de topes de campaña o el problema de falta de una mayor transparencia en el ejercicio del gasto electoral de los partidos. Sin embargo, las reformas no satisfacen por completo el problema del alto nivel de gasto de los partidos políticos, diagnosticado como tal en las iniciativas y documentos de propuesta de la reforma, ni con los objetivos de “reducir el gasto de los partidos y campañas” y “hacer un sistema electoral más competitivo y menos costoso”. Hay dos aspectos del diseño de la reforma que no solo se muestran inconsistentes con los problemas identificados y los objetivos planteados en este tema, sino que, al menos en uno de estos aspectos, los contradicen. En primer lugar, la reforma crea una nueva autoridad electoral a nivel nacional, el INE, con nuevas atribuciones que antes correspondían a las autoridades electorales locales, pero manteniendo al mismo tiempo a dichas autoridades locales que siguen teniendo funciones de relevancia a ese nivel. La medida puede ser justificada y comprensible desde la perspectiva de uno de los problemas que se busca atender (homologar capacidades de organización y evitar la injerencia o captura de actores locales en las

instituciones electorales), pero desde la lógica del creciente gasto electoral y del objetivo de hacer un sistema electoral más competitivo y menos costoso, el diseño de la reforma luce menos consistente.

7. El segundo aspecto de la reforma que no solo sugiere una inconsistencia, sino incluso una contradicción con el diagnóstico y el objetivo de la reforma, es la decisión de homologar en todas las entidades federativas y a nivel nacional, la fórmula de cálculo del financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos,²² lo que provoca que en algunas entidades federativas el financiamiento público de actividades ordinarias a los partidos se pueda incluso triplicar. Si bien este aspecto del diseño de la reforma puede hacer más simple el mecanismo para integrar el financiamiento público para los partidos, homologando la fórmula tanto en el ámbito federal como en el local, el hecho de que el criterio haya sido elevar —en lugar de reducir o quizá promediar— el porcentaje de integración de financiamiento público impacta indudablemente en la asignación presupuestal a las prerrogativas de los partidos, situación contraria a lo que los propios diagnósticos de las iniciativas y los objetivos de la reforma se habían planteado como necesario: reducir el gasto electoral y el dinero público asignado a los partidos.
8. Al atender a los objetivos de la reforma, al menos como estos se plantearon en documentos del Pacto por México y en alguna de las iniciativas de reforma constitucional, se observa que dichos objetivos no encuentran respaldo en el nuevo diseño constitucional. Además del objetivo de “reordenar el fuero de legisladores”, ya anotado en líneas previas, están también los objetivos de “transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación” y “crear una instancia ciudadana y autónoma que supervise que la contratación de publicidad en todos los niveles de gobierno en medios de comunicación se haga bajo los principios de utilidad pública, transparencia, respeto a la libertad

22 El artículo 51, inciso a), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos señala, en relación con el financiamiento público para las actividades ordinarias de los partidos, que: “El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: *multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales*”. Énfasis puesto aquí.

periodística y fomento del acceso ciudadano a la información”; y “revisar los tiempos en radio y televisión para tener menos spots y más debates”. Más allá de replantear (en un transitorio del decreto de reforma constitucional) los tiempos para la aprobación de una legislación reglamentaria del artículo 134 constitucional sobre la publicidad gubernamental, ninguno de estos temas fue materia de la reforma, ni en su diseño constitucional ni en la normatividad reglamentaria. En el caso de la revisión de los tiempos en radio y televisión para reducir la carga de spots y dar espacio a mayor debate público, este tema no está tampoco planteado en los diagnósticos discutidos en las iniciativas de reforma del PAN y el PRD en el Poder Legislativo.

9. Finalmente hay un tema que es materia de cambios constitucionales, cuyo diseño final sugiere que la discusión previa a la aprobación de la reforma pudo haberse beneficiado de un análisis más profundo y de la exploración de otras alternativas de solución. Se trata de la autonomía del Coneval, que supone la creación de un Consejo General como máxima autoridad de dicho órgano público, el perfil definido para sus miembros y el mecanismo de nombramiento aprobado para su integración. Estos cambios se introdujeron como solución a una serie de problemas identificados en los diagnósticos de las iniciativas de reforma: la dependencia administrativa, política y presupuestal del Coneval respecto del titular del Poder Ejecutivo, al cual evalúa, y la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento y medición de la eficacia de programas sociales y del gasto social, que son fundamentales para enfrentar la pobreza y la marginación, uno de los problemas más extendidos en el país.
10. Aunque al problema identificado no se le llama conflicto de interés, la dependencia jerárquica del Coneval al Poder Ejecutivo, que evalúa, constituiría, en principio, una situación de ese tipo. El conflicto de interés surgiría cuando la responsabilidad del Coneval de evaluar el desempeño de las políticas sociales y definir las mediciones de pobreza que afectan, en otros aspectos, la identificación del universo de atención de dichas políticas, diseñadas e implementadas por el Ejecutivo federal, podría contraponerse al interés de los titulares del evaluador de mantenerse en el cargo que desempeñan. En la práctica, desde su diseño original, el Coneval resolvió este posible conflicto al conformar un consejo directivo integrado por especialistas y académicos que no reciben sueldo del Coneval, que

desarrollan sus actividades profesionales principales en instituciones de educación superior (lo que abona a su independencia) y cuyo prestigio está vinculado más a la capacidad demostrada para establecer instrumentos de medición y mecanismos de evaluación sólidos y rigurosos para la política social, que a favorecer las decisiones del Poder Ejecutivo y mantener su filiación en el órgano evaluador. Además, el nombramiento de los integrantes del Consejo Directivo del Coneval, como se encuentra actualmente, se desarrolle a partir de un proceso abierto, competitivo y por convocatoria pública.

11. El nuevo diseño del Coneval, aprobado en la reforma, implica la creación de un Consejo General como autoridad directiva máxima, que debe estar integrado por “ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social y no pertenecer a un partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular” (art. 26, Base C de la Constitución). El nombramiento de los integrantes de este Consejo General, según lo aprobado en la reforma, será a partir del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, un procedimiento similar al que se sigue para integrar el Consejo General del INE —con la diferencia, en el caso del Coneval, de que el presidente de la república podría objetar el nombramiento—.
12. El diseño aprobado, tal como se establece en la reforma constitucional y sin considerar aún los detalles que en la ley reglamentaria en la materia se llegaran a establecer,²³ tiene al menos dos problemas. En primer lugar, la reforma lleva el nombramiento del órgano directivo

23 En el Transitorio Vigésimo del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral, publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, se establece que “El Consejo General del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto”, es decir, a inicios de abril de 2014. En el Transitorio se advierte también que “En caso de que en el plazo referido no quede integrado el órgano constitucional referido y hasta su integración, continuará en sus funciones el organismo descentralizado denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social”. Al mismo tiempo, el Transitorio señala que “El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto”, es decir, a inicios de junio de 2014. A la fecha de conclusión de elaboración y redacción de este estudio (septiembre de 2016) ninguna de las tareas legislativas mandatadas por el Transitorio de la reforma se han cumplido y en consecuencia la reforma no ha sido cabalmente implementada, a más de dos años de haber sido aprobada.

del Coneval a un espacio, la Cámara de Diputados, en el que si bien se ayudaría a fortalecer la autonomía política del Coneval respecto del Poder Ejecutivo, existe un riesgo alto de que dichos nombramientos fueran parte de una dinámica que incorpora incentivos de orden político-partidista, por la naturaleza misma del órgano legislativo y en el que podrían establecerse criterios de cuotas partidistas, lo que no necesariamente garantiza la preferencia por perfiles técnicos en los integrantes del nuevo Consejo General del Coneval.

En segundo lugar, los integrantes del nuevo Consejo General del Coneval serían, a partir de la efectiva entrada en vigor de la reforma, funcionarios del propio organismo, lo que en lugar de preservar la atención en la función sustantiva del órgano, el fortalecimiento de las mediciones de pobreza y la evaluación del desempeño de la política social, podría colocar el énfasis de su trabajo en el fortalecimiento y preservación de la institución por sí misma, lo cual es esperable cuando la relación de un individuo con una institución pasa por la filiación y dependencia económica con el órgano, además, claro del cumplimiento efectivo del mandato de la propia institución. En síntesis, parecería que el diseño de la reforma, tal como fue aprobado, que ha buscado fortalecer y garantizar la autonomía del Coneval por la vía constitucional, no sería por completo consistente con la problemática planteada en el diagnóstico, ni con el objetivo explícito de la reforma.

Cuadro 3.1. Comparativo del contexto, diagnóstico, objetivos y diseño normativo de la Reforma Político-Electoral 2014

Diagnóstico	Objetivos	Diseño normativo
Fortalecer la participación ciudadana en la política y ampliar la representación popular para enfrentar su crisis por medio de la <i>reglamentación de las candidaturas independientes</i>	Ampliar y fortalecer los mecanismos y espacios de representación popular y la participación ciudadana en el ejercicio de gobierno. Reglamentar las candidaturas independientes.	Reglamentación de las candidaturas independientes

Continúa...

Diagnóstico	Objetivos	Diseño normativo
<p>La no reelección legislativa y de alcaldes contribuyeron a la formación de un sistema político no democrático y vertical, al fortalecer la relación entre legisladores y presidente en turno en lugar del vínculo representantes-representados. <i>La reelección</i> puede favorecer la cercanía con la ciudadanía, el escrutinio y la rendición de cuentas</p>	<p>Ampliar y fortalecer los mecanismos y espacios de representación popular y la participación ciudadana en el ejercicio de gobierno. Hacer más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.</p>	<p>Reelección consecutiva de legisladores federales (a partir de 2018) y de legisladores locales y ayuntamientos.</p>
<p><i>El fuero de legisladores</i> contribuye al distanciamiento entre representantes y representados, ya que en lugar de proteger el ejercicio de la función pública y la libertad en el desempeño del representante popular, contribuye a construir un sistema de privilegios para quien posee el fuero</p>	<p>Reordenar el marco de fueros para que nadie tenga privilegios (Pacto por México).</p>	<p>No hubo reforma en el tema de fuero de legisladores</p>
<p>Deficiencias e ineficacia en la <i>fiscalización de recursos</i> de campañas; necesidad de anticiparla y fortalecerla</p>	<p>Mejorar la calidad de los procesos electorales en el ámbito local, fortaleciendo la certidumbre jurídica y la equidad en la competencia. Reducir y dar mayor transparencia al gasto de los partidos. Reducir el gasto de los partidos y campañas.</p>	<p>Se construye un nuevo sistema de fiscalización con criterios, procedimientos y autoridades responsables iguales para todos los procesos electorales, federal y locales.</p>
<p>Percepción ciudadana de <i>dispendio de recursos públicos</i> por parte de partidos. <i>Altos niveles de gasto de partidos y necesidad de mayor transparencia en el ejercicio del gasto</i> electoral de partidos. <i>Reducir montos de topes de campaña</i> y elevar los costos al rebase de dichos topes.</p>	<p>Reducir y dar mayor transparencia al gasto de los partidos. Disminuir el monto de los topes de campaña. Reducir el gasto de los partidos y campañas. Hacer un sistema electoral más competitivo y menos costoso.</p>	<p>Se introducen como nuevas causales de nulidad de una elección el rebase de topes de campaña. Se construye un nuevo sistema de fiscalización con criterios, procedimientos y autoridades responsables iguales para todos los procesos electorales, federal y locales.</p>

Diagnóstico	Objetivos	Diseño normativo
<p>Percepción ciudadana de <i>dispendio de recursos públicos</i> por parte de partidos. <i>Alto nivel de gasto de los partidos políticos.</i></p>	<p>Reducir el gasto de los partidos y campañas. Hacer un sistema electoral más competitivo y menos costoso.</p>	<p>No se reduce el gasto electoral ni se reducen los topes de gasto de campaña. De hecho, en el ámbito de las entidades federativas, se ajusta, en algunos casos al alza, la fórmula de cálculo para el financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos, lo que incrementa el monto final de dicho financiamiento (art. 51 de la nueva Ley General de Partidos Políticos).</p>
<p><i>Disfuncionalidad del sistema federal mexicano</i>, que otorga a entidades federativas responsabilidades constitucionales iguales pero sus capacidades institucionales son heterogéneas, lo que afecta la gobernabilidad democrática en el ámbito local. <i>Disparidades entre entidades federativas (EF) en los procesos democratizadores</i> y de aquellas con el ámbito federal. Hay “involuciones autoritarias” en algunas EF que han “colonizado instituciones electorales”.</p>	<p>Mejorar la calidad de los procesos electorales en el ámbito local, fortaleciendo la certidumbre jurídica y la equidad en la competencia. Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue de las elecciones federales, estatales y municipales.</p>	<p>Aplicación de una política general que desaparece el sistema federal electoral y el IFE, y crea un sistema nacional con el INE a la cabeza. Cambio de institutos electorales locales en OPLEs, con titulares nombrados por el Consejo General del INE. Creación de un Sistema Profesional Electoral Nacional para funcionarios electorales del INE y OPLEs</p>
<p>La legislación en materia electoral deberá ser más armónica con la transformación del sistema electoral de federal a nacional, lo que hace necesario tener <i>una legislación electoral general</i> para todos los procesos electorales del país, que establezca criterios jurídicos homogéneos.</p>	<p>Dar mayor estabilidad y certidumbre jurídica a la actuación de los partidos políticos. Hacer un sistema electoral más competitivo y menos costoso.</p>	<p>Creación de una Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de aplicación uniforme para todos los procesos electorales del país, a nivel federal y local.</p>

Continúa...

Diagnóstico	Objetivos	Diseño normativo
<p>Necesidad de un marco jurídico estable y claro para los partidos políticos tanto en tiempos electorales como no-electorales</p>	<p>Dar mayor estabilidad y certidumbre jurídica a la actuación de los partidos políticos.</p>	<p>Creación de una Ley General de Partidos Políticos, que establezca criterios jurídicos sobre la vida interna de los partidos.</p>
<p>Falta de <i>acuerdos de cooperación y colaboración entre Ejecutivo y Legislativo</i> para la toma de decisiones. Actualmente, los acuerdos se dan de forma coyuntural, sin programa conjunto. Los gobiernos divididos han conducidos a situaciones de parálisis que pueden evitarse al abrir la posibilidad de gobiernos de coalición mediante un programa de gobierno y una agenda legislativa acordadas.</p>	<p>Fortalecer la eficacia en el ejercicio de gobierno, facilitando la construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas en contextos de gobiernos divididos. Incluir mecanismos que permitan mayor gobernabilidad democrática.</p>	<p>Gobierno de coalición. Ratificación de Gabinete.</p>
<p>Temas en los que no hay objetivos explícitos identificados en las iniciativas de reforma constitucional ni en el Pacto por México</p>		
<p>Prácticas fraudulentas reiteradas que buscan <i>esquivar el cumplimiento de las cuotas de género</i> en las candidaturas a cargos de elección popular.</p>	<p>No se identifica ningún objetivo explícito sobre paridad de género, ni en las iniciativas de reforma constitucional, ni en el Pacto por México.</p>	<p>Paridad de género en candidaturas de diputados federales y locales (con la armonización legislativa en el ámbito local, se amplía la paridad a las candidaturas a presidencias municipales).</p>
<p>Que el TEPJF se convierta en un Tribunal de Justicia Electoral y atraiga la facultad de resolver los <i>procedimientos sancionadores que el IFE resolvía</i>, generando cargas de trabajo y disonancia funcional en la autoridad electoral administrativa.</p>	<p>No se identifica ningún objetivo explícito sobre el tema del TEPJF y los procedimientos especiales sancionadores, ni en las iniciativas de reforma constitucional, ni en el Pacto por México.</p>	<p>Aunque no se crea un Tribunal de Justicia Electoral, el actual TEPJF sí adquiere la atribución de resolver los procedimientos especiales sancionadores (denuncias por rebase de tope de campaña; propaganda política y acceso a medios de comunicación) y crea la Sala Regional Especializada para tratar dichos temas.</p>

Continúa...

Diagnóstico	Objetivos	Diseño normativo
<p>Procuración de <i>justicia politizada</i>; necesidad de un <i>servicio profesional de funcionarios del ministerio público</i>. Falta de independencia y autonomía del ministerio público que garantice imparcialidad en su desempeño.</p>	<p>No se identifica ningún objetivo explícito sobre la autonomía de la PGR, ni en las iniciativas de reforma constitucional, ni en el Pacto por México.</p>	<p>Autonomía de la PGR y creación, en su seno, de dos nuevas fiscalías especializadas (delitos electorales y anticorrupción), las que, en consecuencia también serán autónomas.</p>
<p>Necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento y medición de la eficacia de <i>programas sociales y del gasto social</i>. Siendo el combate a la pobreza un asunto central del desarrollo nacional, el Coneval, instancia que se encarga de su medición, <i>no puede estar sometido a la voluntad de uno solo de los poderes</i> de la Unión, el Ejecutivo. Además el órgano encargado de evaluar las políticas de desarrollo <i>no puede depender jerárquica, política y presupuestalmente del evaluado</i>, el encargado de instrumentar las políticas, el Ejecutivo.</p>	<p>No se identifica ningún objetivo explícito sobre la autonomía del Coneval, ni en las iniciativas de reforma constitucional, ni en el Pacto por México.</p>	<p>Autonomía del Coneval y nombramiento de integrantes de Consejo General a cargo de la Cámara de Diputados</p>
<p>Los márgenes y diferencias de votación entre partidos no dan una mayoría suficiente a quien han ganado una elección presidencial, lo que hace necesario contar con <i>segunda vuelta electoral</i>, que permita resolver la tensión entre competencia electoral, negociación y necesidad de acuerdos.</p>	<p>No se identifica ningún objetivo explícito sobre segunda vuelta, ni en las iniciativas de reforma constitucional, ni en el Pacto por México.</p>	<p>No hubo reforma en materia de segunda vuelta</p>

Fuente: Elaboración propia con información de las iniciativas de reforma constitucional del PAN y el PRD en el Senado, y del PAN en la Cámara de Diputados y Senadores, y documentación disponible sobre el Pacto por México.

Conclusiones

En este apartado se ha hecho un breve análisis sobre la relación entre el diagnóstico de la Reforma Político-Electoral de 2014, los objetivos explícitos que la misma se planteó y su diseño normativo. El propósito ha sido hacer una valoración respecto de la consistencia interna de la reforma, entendida como aquellos cambios normativos e institucionales aprobados que se soportan de forma sistemática y coherente en diagnósticos y evidencia, suficiente e imparcial.

El resultado del análisis presentado en este apartado muestra lo siguiente: 1) en términos generales, la mayor parte de los componentes principales de la reforma constitucional cuenta con algún tipo de diagnóstico o de identificación clara de un problema que justifica y da pie al cambio propuesto (candidaturas independientes, creación del INE y OPLE, nueva ley electoral, fiscalización de partidos, ley de partidos y gobierno de coalición); 2) hay otro conjunto de cambios incluidos en la reforma en los que se puede observar un vínculo y sustento entre diagnóstico y problema a resolver, pero que carecen de un objetivo claramente identificable (paridad de género, procedimientos especiales sancionadores, autonomía de la PGR y del Coneval); 3) se observan dos ámbitos temáticos sujetos a cambios normativos (segunda vuelta electoral y fuero de legisladores) que son analizadas como parte del diagnóstico de las iniciativas de reforma y que se identifican como problemas que deben atenderse, pero que no fueron incluidos en la reforma finalmente aprobada; 4) hay aspectos incluidos en la reforma cuyo diseño no parecería resolver por completo el problema identificado en el diagnóstico y en algunos casos, tampoco satisface del todo el objetivo planteado (gasto electoral vinculado a la creación de un nuevo sistema electoral y financiamiento de actividades ordinarias de partidos, aplicando una misma fórmula a nivel federal y de los estados, modelo de comunicación política); 5) la reforma incorpora cambios constitucionales cuyo diseño final sugiere que la discusión previa a la aprobación de la reforma pudo haberse beneficiado de un análisis más profundo y de la exploración de otras alternativas de solución (autonomía del Coneval, especialmente el perfil y proceso de elección de los miembros de su Consejo General).

El análisis de consistencia es útil porque permite contrastar los cambios normativos incluidos en la Reforma Político-Electoral con los diagnósticos que buscan darle un soporte mínimo y justificación a los cambios aprobados, y ayudan a poner en evidencia la existencia, o no, de un vín-

culo lógico y argumentativo entre un problema identificado y la solución normativa (y su posterior aplicación en la creación de instituciones y políticas). Finalmente, destaca que no todos los componentes de la reforma presentan objetivos claros y explícitos, lo que dificulta en algunos casos la posibilidad de contrastar los logros derivados de la instrumentación de la reforma con los resultados esperados por los legisladores.

4

Avances en la implementación y primeros resultados de la reforma

En este apartado se describe y analiza el proceso de instrumentación de la Reforma Político-Electoral de 2014, con atención a los cuatro componentes de la misma en los que se ha decidido poner énfasis:²⁴ a) la conformación del nuevo sistema electoral nacional con la creación del INE y los OPLE; b) el nuevo sistema de fiscalización; c) las candidaturas independientes y d) la paridad de género.

Para dar cuenta del proceso de implementación de la reforma y de sus primeros resultados, se inicia este capítulo con una descripción del conjunto de normas secundarias, reglamentos y otros instrumentos normativos que dan cuenta, de forma ilustrativa más que comprehensiva, de la densidad institucional que la reforma constitucional desencadena. En el segundo apartado del capítulo se detallan y analizan los principales avances en la implementación de los cuatro componentes de la reforma ya mencionados y sus resultados más destacados hasta el momento.²⁵ Es importante advertir que como todo análisis de un proceso que está en marcha, el estudio de la implementación y de los resultados de la reforma es preliminar en tanto la instrumentación aún no concluye del todo —aunque haya avances significativos— y no es posible conocer aún todos los resultados o efectos posibles que la reforma puede generar —aunque algunas tendencias ya se pueden identificar—. Por lo mismo, el análisis del impacto y logro de los objetivos de la reforma debe hacerse con cautela.

24 Para una explicación de las razones por las que se seleccionaron estos cuatro componentes de la reforma, se puede revisar la parte final del segundo apartado de este documento.

25 Como se ha señalado previamente en este estudio, el análisis de la Reforma Político-Electoral de 2014 se concentra sobre todo en su implementación durante 2014 y 2015, y solo en algunos aspectos sobresalientes se toman en cuenta decisiones o procesos que han ocurrido durante 2016.

4.1 Implementación normativa y administrativa de la reforma

La reforma constitucional en materia político-electoral requirió, en sus primeras etapas de implementación, de la elaboración, discusión, aprobación, difusión e instrumentación de cinco leyes reglamentarias y la reforma a una ley orgánica. Estos ordenamientos jurídicos fueron discutidos y aprobados por el Congreso de la Unión entre marzo y junio de 2014 (ver cuadro 4.1), previo a su primera implementación efectiva en el proceso electoral federal que dio inicio el 7 de octubre de ese año y a los procesos electorales locales concurrentes que iniciaron en 2015 en 17 entidades federativas.

Fiel al propósito de la reforma constitucional de definir criterios, pautas y principios de aplicación general para todos los asuntos electorales del país, fueran del orden federal, estatal o municipal, cuatro de estas leyes son generales y solo una es federal (la sexta es una reforma a una ley orgánica), es decir, con excepción de la ley que regula lo relacionado con la consulta popular, que solo se refiere a la materia federal, el resto define, para todos los órdenes de gobierno, los parámetros normativos que deben regir para las materias que cada una de las leyes aborda.

Cuadro 4.1 Leyes reglamentarias y reformas aprobadas como consecuencia de la reforma constitucional en materia político-electoral

Ley	Aprobada	Entrada en vigor
Ley Federal de Consulta Popular	6 de marzo de 2014	15 de marzo de 2014
Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación		23 de mayo de 2014
Ley General de Partidos Políticos	15 de mayo de 2014	24 de mayo de 2014
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	15 de mayo de 2014	24 de mayo de 2014
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	15 de mayo de 2014	24 de mayo de 2014
Ley General en Materia de Delitos Electorales	19 de junio de 2014	28 de junio de 2014

Fuente: Elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*.

Además de estas leyes generales, los efectos normativos de la reforma también se han hecho sentir en las entidades federativas, ya que estas han debido armonizar o adaptar sus leyes locales a los principios y criterios establecidos en las leyes generales, con los márgenes de libertad en dicha armonización que la propia legislación establece. Este es el caso, por ejemplo, del proceso de armonización local en materia de reelección de legisladores, candidaturas independientes y paridad de género.

Hay que enfatizar, de nuevo, que hay al menos otras tres leyes secundarias que la reforma ordena crear pero que aún no han sido formalmente discutidas ni aprobadas en el Congreso, a pesar de que se han establecido plazos definidos para su aprobación. Estas leyes son las siguientes:

- a. *La ley reglamentaria de la FGR*, que incluiría las funciones, atribuciones, responsabilidades de la institución con su adquirida autonomía constitucional, y aspectos como la profesionalización de los funcionarios del ministerio público, así como la vinculación institucional y atribuciones de las dos fiscalías especializadas que quedarán adscritas a la FGR: la de delitos electorales y la de anticorrupción;
- b. *La ley reglamentaria del Coneval*, que como en el caso de la FGR, adquiere autonomía constitucional y deberá normar las atribuciones, funciones, responsabilidades e integración de este órgano, y
- c. *La ley reglamentaria del párrafo ocho del artículo 134 constitucional* en materia de publicidad gubernamental.

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 y las leyes secundarias que aquella mandató formular o modificar, derivaron en la creación de reglamentaciones y preceptos adicionales en otros niveles jerárquicos del universo normativo político-electoral. Dado el amplio número de reglamentos, normas y preceptos aprobados, derivados directamente de la reforma constitucional y las leyes secundarias, en el cuadro 4.2 se presentan, a manera de ilustración, solo algunos de los reglamentos y normas más importantes aprobados por el Consejo General del INE para establecer criterios y reglas para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades en el marco de la nueva legislación electoral que la reforma creó. Esta reglamentación comprende desde la fiscalización de los recursos en ejercicio de los partidos, hasta los acuerdos operativos que el INE ha suscrito con cada uno de los OPLE para coordinar las actividades de organización electoral, pasando por normas de vigencia acotada, como la reglamentación en materia de propaganda gubernamental para el proceso electoral 2014-2015, o las reglas para la designación y

remoción de los integrantes de los consejos electorales de los OPLE. Esta simple descripción y relación de normas da cuenta, de forma muy sucinta, del esfuerzo regulatorio que ameritó y continua requiriendo una reforma de la naturaleza y profundidad como la de 2014.

Cuadro 4.2. Reglamentos y normas aprobadas por el Consejo General del INE

Reglamento o norma	Fecha de entrada en vigor
Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral (Acuerdo INE/CG267/2014)	20 de noviembre de 2014
Reglamento de Fiscalización de Recursos (Acuerdo INE/CG350/2014)	23 de diciembre de 2014
Normas reglamentarias sobre Propaganda Gubernamental para el proceso electoral federal 2014-2015 y los procesos locales coincidentes con el federal y para los procesos locales ordinarios y extraordinarios de 2015 (Acuerdo INE/CG61/2015)	18 de febrero de 2015
Normas reglamentarias sobre la Imparcialidad en el Uso de Recursos Públicos (conductas y prácticas que suponen violación al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, asociadas a fines electorales)	25 de febrero de 2015
Reglamento del INE para la designación y remoción de las y los consejeros electorales de los OPLE (Acuerdo INE/CG86/2015)	27 de marzo de 2015
Reglamento del INE para el Ejercicio de las Atribuciones Especiales Vinculadas a la Función Electoral en las entidades federativas (Acuerdo INE/CG87/2015)	27 de marzo de 2015
Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización (Acuerdo INE/CG264/2014)	22 de diciembre de 2014
Criterios aplicables, modelo único de Estatutos y Convocatoria para el registro de candidatas y candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015 (Acuerdo INE/CG273/2014)	13 de febrero de 2015
Acuerdos de coordinación operativa con 17 OPLE para el proceso electoral concurrente de 2015 y con 12 OPLE más los procesos electorales locales de 2016	Varias fechas
Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa	Enero de 2016
Reglamento de Elecciones	7 de septiembre de 2016

Fuente: Elaboración propia con base en acuerdos del Consejo General del INE y *Diario Oficial de la Federación*.

Nota: El Reglamento de Elecciones fue impugnado por los partidos PAN, PRD y Morena, por lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá resolver la impugnación, en particular sobre los artículos y las materias que la motivaron.

Así como fue necesario crear un nuevo cuerpo normativo y hacer ajustes al existente para reglamentar las nuevas reglas aprobadas en el ámbito constitucional, la reforma de 2014 requirió de hacer ajustes importantes en el entramado organizacional en materia político-electoral. De nuevo, solo como ilustración, sin ser comprehensivo del amplio número de modificaciones de naturaleza administrativa u organizacional derivados de la reforma, algunos de los cambios más significativos registrados en el periodo de 2014 y 2015 son los siguientes:

- Sustitución de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos por la *Unidad Técnica de Fiscalización*.
- Creación de la *Unidad de Enlace con los Organismos Públicos Locales Electorales*, instancia cuya conformación es consecuencia directa de la reforma constitucional, que tiene a su cargo la vinculación y el enlace de coordinación con los 32 OPLE del país.
- Creación del *Sistema Integral de Fiscalización en línea*, una nueva herramienta de control, gestión y rendición de cuentas que busca facilitar a los partidos, a la Unidad Técnica de Fiscalización y al INE en su conjunto el reporte, integración, consolidación y análisis de las transacciones, reportes de ingreso y gastos que hacen los partidos políticos de los recursos a su disposición.
- Creación del *Servicio Profesional Electoral Nacional* (SPEN), que es el equivalente del servicio civil de carrera en materia electoral en México. El SPEN tendrá dos sistemas, uno para el INE y otro para los OPLE. Junto con la asignación de nuevas responsabilidades y funciones al INE, y la transformación de los institutos electorales estatales en OPLE, cuyos órganos directivos serán nombrados por el CG del INE, el SPEN y su adecuada instrumentación será de uno de los componentes clave de la reforma para alcanzar el objetivo de construir y homologar capacidades locales para la organización de comicios. También sería esperable que el SPEN sea un factor que favorezca una mayor independencia de los organismos electorales estatales respecto de posibles influencias de actores políticos locales —aunque no está diseñado para ese fin—.
- En materia jurisdiccional, se crea la *Sala Regional Especializada*, la nueva instancia del TEPJF que tiene a su cargo la resolución de los procedimientos especiales sancionadores, aquellos relacionados con

el uso indebido de medios de comunicación, propaganda política, rebase de topes de gastos de campaña y actos anticipados de campaña.

- También en el ámbito jurisdiccional, la reforma mandata la creación de *dos nuevas salas regionales*, adicionales a las cinco ya existentes. Estas salas deberán constituirse para el mes de septiembre de 2017.

4.2 Principales resultados y primeros efectos de la reforma

En este apartado se presentan algunos de los principales resultados de los cuatro componentes de la Reforma Político-Electoral que se ha decidido analizar en este estudio: la creación del nuevo sistema electoral nacional con el INE a la cabeza y la transformación de los institutos electorales estatales en organismos públicos locales electorales (OPLE); la conformación de un nuevo sistema de fiscalización; la reglamentación e implementación de las candidaturas independientes y la instrumentación de la paridad de género en las candidaturas a cargos de elección popular.

El proceso electoral 2014-2015 fue la primera oportunidad de implementación de la reforma y es a partir de dicha experiencia que se recogen la mayor parte de los resultados que aquí se analizan. Pero la implementación de la reforma ha seguido su curso, sobre todo de cara a los procesos electorales locales en 12 entidades federativas en 2016 y en las que, con motivo de la reforma, el INE participó en diferentes etapas. Además, los efectos de la reforma también se manifiestan aún sin que haya un proceso electoral en marcha (aunque en anticipación a ellos); dichos efectos se pueden observar en la aprobación de leyes estatales que buscan armonizar a la legislación local diferentes aspectos de la reforma electoral aprobada en la constitución y en leyes secundarias (como la reglamentación de las candidaturas independientes y la paridad de género), y en la discusión del presupuesto asignado al INE. En este sentido, los resultados que se analizan en este apartado, aunque son preliminares, dado que la instrumentación y los efectos de la reforma siguen avanzando, muestran ya tendencias y aspectos que apuntan hacia algunas de las fortalezas, debilidades y desafíos de la reforma.

A. El nuevo sistema electoral nacional: el INE y los OPLE

Desde el momento de su creación, luego del nombramiento de los 11 nuevos integrantes del Consejo General, en abril de 2014, el INE llevó a cabo dos tareas generales primordiales: implementar la Reforma Político-Electoral y organizar los comicios de 2015, que no solo implicaba actividades relacionadas con el proceso federal, sino también en las 17 elecciones locales coincidentes para ese año.

En la aplicación de la Reforma Electoral, algunas de las acciones más importantes que llevó a cabo el INE desde su constitución en 2014 incluyeron: 1) la aprobación y emisión de lineamientos y criterios para que los OPLE homologaran sus operaciones con el INE en asuntos como el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), conteos rápidos y encuestas, entre otros; 2) la integración de los consejos generales de los OPLE (de 19 entidades federativas en 2014 y de 13 más en 2015); 3) la apropiación de las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de Mesa Directiva de casilla que un transitorio del decreto de reforma constitucional había dejado delegadas a los OPLE;²⁶ 4) la instalación de casillas únicas en el proceso electoral federal y los 17 procesos locales —la reforma estableció que, en caso de elecciones locales concurrentes con la federal se debe instalar una casilla única para recibir ambas votaciones—. Por su importancia y vinculación con los objetivos de la reforma, el foco de atención del análisis hecho aquí se centra en el proceso de nombramiento de los integrantes de los consejos generales de los OPLE y en cómo quedaron finalmente constituidos dichos consejos.

Aunque el proceso que se siguió para elegir a los consejeros de los OPLE en 2014 tuvo algunas variantes respecto del proceso de 2015, las etapas y mecanismos fueron fundamentalmente los mismos. La primera etapa inició con la publicación de una convocatoria específica por cada entidad federativa. Diez días después de la publicación de las convocatorias ini-

26 Mientras que en la reforma constitucional se señala, en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), que tanto para los procesos electorales federales como los locales corresponderá al INE la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de funcionarios de casilla, entre otros, el Transitorio Octavo del decreto de reforma señala que “Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior [referentes a las leyes de partidos políticos, de procedimientos electorales y de delitos electorales], 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, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales”. Dada la inconsistencia, fue necesario que el CG del INE invalidara el transitorio al acordar la apropiación de las funciones referidas en consideración de la propia reforma constitucional.

ció la etapa de registro de aspirantes. Las Juntas Locales concentraron e integraron los expedientes y los remitieron al INE, a la Comisión de Vinculación con los OPLE. El proceso continuó en cinco etapas más: verificación de requisitos legales; examen de conocimientos; ensayo presencial; valoración curricular y entrevista. Del examen de conocimientos solo pasaban a la siguiente etapa, el ensayo, los 50 aspirantes con mejores resultados. Al final, la Comisión de Vinculación con los OPLE fue la encargada de determinar, según el reglamento establecido, la idoneidad de los aspirantes a consejeros y presentar las listas de propuestas para ocupar los cargos de consejeros en cada OPLE al Consejo General del INE, instancia facultada para hacer los nombramientos.

En 2014, el proceso fue objetado ante el TEPJF por el PRI, el PT, el PRD, Morena y el PAN, con el argumento de que algunos de los aspirantes finalmente nombrados como consejeros en distintos estados tenían lazos partidistas y/o problemas de orden penal, (Herrera y Román, 2014; TEPJF, 2014a). Si bien el TEPJF sentenció que deberían hacerse algunas modificaciones y ajustes, confirmó la legalidad del proceso en su conjunto, (TEPJF, 2014b). Además de la impugnación de los partidos, los procesos de selección y nombramiento de los consejeros de los OPLE también fueron objetados por ciudadanos que participaron en ellos. De acuerdo con el TEPJF, en 2014, año en el que el CG del INE designó a los consejeros electorales de 19 OPLE, se presentaron ante esa instancia 188 asuntos relacionados con el proceso de designación de los consejeros locales (TEPJF, 2014c).²⁷ De estos, 170 (90.4%) fueron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y 13 (7%) fueron recursos de apelación (RAP, los cuales atacan decisiones de los órganos del INE).²⁸ Los estados que registraron un mayor número de JDC fueron Oaxaca (21), Distrito Federal (20), Querétaro, Jalisco (ambos con 18) y Estado de México (17); estos estados tuvieron 55% del total de los JDC, (*Ibid*). Por otro lado, de los 278 JDC relacionados con la integración de autoridades electorales, que incluye tanto a los OPLE como a los tribunales locales, 94 (33.8%) se declararon infundados, 93

27 Los 188 asuntos recibidos en el TEPJF consideran 20 entidades federativas: en 18 se celebraron elecciones en 2015; en Tlaxcala, aunque no tuvo elecciones sí se impugnó la reforma constitucional por medio de dos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y en Zacatecas, que por sentencia de la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-495/2014), se le ordenó al INE llevar a cabo el proceso de designación de consejeros del OPLE.

28 Los 188 juicios referidos representan solo 4.5% del total de los juicios recibidos por el TEPJF entre 2013 y 2014; 69.9% de los JDC, en particular, estuvieron relacionados con la vida interna de los partidos políticos (TEPJF, 2014c).

(33.4%) fueron desechados y 67 (24%) se consideraron fundados.²⁹ Esto significa que una alta proporción de los JDC vinculados con la designación de consejeros de autoridades electorales, incluyendo los OPLE, en 2014, carecieron, a juicio del TEPJF, del sustento jurídico para declararlos fundados y darle curso a una sentencia de fondo.

En 2015, el INE continuó con el proceso de designación de consejeros de los OPLE para los 14 estados con elecciones en 2016.³⁰ En este proceso de designación se presentaron 83 asuntos ante el TEPJF, en 19 entidades federativas (TEPJF, 2015a).³¹ De estos asuntos, 48 (57.8%) fueron JDC y 23 (27.7%) fueron recursos de apelación a las decisiones tomadas por el INE; las dos entidades federativas con mayor número de impugnaciones fueron Veracruz (12) y Tlaxcala (10), (*Ibid*). De los JDC presentados ante el TEPJF entre noviembre de 2014 y octubre de 2015, 186 estuvieron relacionados con la integración de las autoridades electorales (tanto los OPLE como los tribunales locales) y de estos, 44 (23.6%) se declararon infundados, desechados o sobreseídos; asimismo, solo 24 (12.9%) JDC se juzgaron fundados.³² Como en las cifras correspondientes a 2014, las de 2015 indican que una proporción minoritaria de los JDC relacionados con el nombramiento de consejeros de los OPLE presentaron, a juicio del TEPJF, fundamentos suficientes que sustentaran la queja interpuesta.

Una vez descrito brevemente las etapas del proceso de nombramiento de los consejeros de los OPLE y los rasgos generales de las denuncias presentadas por dicho proceso, se analiza ahora el resultado mismo de la integración de estos consejos electorales locales. El cuadro 4.2 integra algunos indicadores sobre el perfil de los nuevos integrantes de los OPLE en cada una de las 32 entidades federativas del país. Entre los rasgos más relevantes de la integración de los consejos de los OPLE se encuentran los siguientes:

29 La estadística que se incluye en el informe de labores del TEPJF no señala el sentido de las sentencias solo para el caso de las impugnaciones sobre la designación de los consejeros de los OPLE (TEPJF, 2014c)

30 Estos estados son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

31 De los estados con elección en 2016, no se presentaron impugnaciones en Chihuahua, Coahuila e Hidalgo. Las otras entidades donde no hubo comicios en 2016 pero en las que sí se presentaron ante el TEPJF juicios vinculados con integración de OPLE fueron: Campeche, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Yucatán (TEPJF, 2015a).

32 De los 3,865 JDC presentados entre noviembre de 2014 y octubre de 2015, 36% (1,391) corresponden a la vida interna de los partidos. Los 186 JDC vinculados con la integración de las autoridades electorales (OPLE y órganos jurisdiccionales) representan solo 5% del total de JDC (TEPJF, 2015a).

- Cerca de 5,300 personas participaron como aspirantes a ocupar una posición como consejero de los OPLE. El Estado de México fue la entidad con mayor número de aspirantes (344) y Sinaloa la que registró menor número de ellos (83). Se nombró un total de 224 consejeros en las 32 entidades federativas, siete por cada consejo local.
- De 224 consejeros electorales, 117 son mujeres (52.2%) y 107 son hombres (47.8%), resultado del principio de equidad de género aplicado en el proceso desde la propia reglamentación, que estableció que los consejos electorales locales no podrían integrarse por una totalidad de miembros de un mismo sexo.
- En cuanto a la escolaridad de los consejeros, destaca que dos de cada tres (67.8%) tienen nivel de posgrado y el resto licenciatura.
- Quizá uno de los resultados más trascendentes del proceso de integración de los consejos electorales locales es que 15 de ellos son presididos por una mujer, lo que, nuevamente, da evidencia del énfasis puesto en el logro de condiciones y oportunidades de equidad para las mujeres consejeras.

Cuadro 4.2 Aspirantes y consejeros designados en los OPLE por entidad federativa, sexo y escolaridad

Entidad	Aspirantes registrados	Consejeros designados			
		Sexo		Escolaridad	
		M	H	Lic.	Posg.
Aguascalientes	124	3	4	3	4
Baja California	14	4	3	2	5
Baja California Sur*	90	5	2	3	4
Campeche*	144	5	2	2	5
Chiapas*	235	5	2	3	4
Chihuahua	164	3	4	-	7
Coahuila*	143	4	3	-	7
Colima*	99	5	2	3	4
Distrito Federal	312	3	4	-	7
Durango	229	3	4	1	6
Estado de México	344	3	4	2	5

Continúa...

Entidad	Aspirantes registrados	Consejeros designados			
		Sexo		Escolaridad	
		M	H	Lic.	Posg.
Guanajuato	208	3	4	3	4
Guerrero*	178	4	3	4	3
Hidalgo*	108	3	4	5	2
Jalisco	210	4	3	1	6
Michoacán	206	3	4	1	6
Morelos*	127	4	3	2	5
Nayarit	83	3	4	1	6
Nuevo León	162	4	3	3	4
Oaxaca	163	3	4	2	5
Puebla	218	3	4	1	6
Querétaro	171	4	3	4	3
Quintana Roo*	128	3	4	2	5
San Luis Potosí*	130	5	2	2	5
Sinaloa*	83	4	3	3	4
Sonora*	240	4	3	5	2
Tabasco*	141	3	4	1	6
Tamaulipas	147	4	3	2	5
Tlaxcala*	157	4	3	3	4
Veracruz	194	3	4	-	7
Yucatán*	124	3	4	5	2
Zacatecas	94	3	4	3	4
Total	5,270	117	107	72	152

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de las páginas web de los OPLES y de las convocatorias públicas del INE. Recuperado de <http://goo.gl/3uom7u>, <http://goo.gl/HSxf0x> y <http://goo.gl/nH8jAX>.

Nota: Se señalan con asterisco las entidades federativas donde el consejo del OPLE estatal es presidido por una mujer.

La participación del INE en la integración de los OPLE no concluyó con el nombramiento de los integrantes de los consejos generales locales de cada entidad federativa. El 9 de octubre de 2015, el Consejo General del

INE acordó por unanimidad ejercer la facultad de atracción de la designación de los consejeros electorales distritales y municipales y de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los OPLES, incluyendo los titulares de las secretarías ejecutivas, direcciones ejecutivas y unidades técnicas o equivalentes (INE, 2015a). El objetivo fue establecer criterios y procedimientos básicos y homogéneos que cada OPLE debía seguir en la designación de estos funcionarios ante la diversidad de leyes, reglamentos y lineamientos en las entidades federativas que definían la forma de nombrar a estos funcionarios. El ejercicio de la facultad de atracción de la designación de consejeros electorales distritales y municipales implicó, por parte del CG del INE, la elaboración de lineamientos para la designación de dichos funcionarios (INE, 2015b).

Finalmente, hay que recordar que dos de los objetivos de este amplio proceso de transformación institucional del INE, de la integración de los OPLE y la redistribución de funciones entre uno y otros, fueron fortalecer y homologar la calidad en la organización de las elecciones locales y la federal, y ponerle freno a la intervención o injerencia indebida de actores locales en la vida institucional electoral. El breve recuento y análisis hecho sobre el proceso de nombramiento de los consejeros electorales locales por parte del INE solo adquiere sentido en la medida en que se cumplan los dos objetivos referidos. Los avances reportados aquí, correspondientes a 2014 y 2015, indican que la reforma avanzó en los tiempos marcados en la integración y operación de los OPLE. El reto ha sido y seguirá siendo que estas instancias locales, en coordinación con el INE, materialicen la expectativa que los objetivos de la reforma han planteado y esto deberá ser materia de seguimiento y monitoreo continuo en los procesos electorales de los siguientes años.

B. El nuevo modelo de fiscalización de recursos³³

La Reforma Político-Electoral de 2014 mandató la creación de un sistema de fiscalización que ayudara a garantizar la equidad de las elecciones en cuanto al acceso y uso de financiamiento, al permitir la identificación y sanción de posibles fuentes ilícitas de los recursos, y que al mismo tiempo fortaleciera los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Al respecto, tres de los rasgos más novedosos y destacables de la reforma son los siguientes:

³³ Este apartado retoma algunos de los aspectos de la implementación del sistema de fiscalización analizados en: Castellanos y Vidal (2015).

- a. El INE será la institución encargada de fiscalizar tanto las elecciones federales como las locales, lo que supone un volumen mayúsculo de información que debe sistematizar, analizar y dictaminar en poco tiempo y que no puede esperar a que concluyan los procesos electorales, sino que debe hacerse de forma simultánea a la realización de las elecciones, sobre todo cuando hay comicios federales y locales coincidentes;
- b. La inclusión de nuevas causales de nulidad de elecciones, por rebase de topes de campaña y uso de recursos de procedencia ilícita, que hacen de la función fiscalizadora una pieza clave para hacer efectiva y aplicable las causales de nulidad, y al mismo tiempo generar en los partidos y candidatos la claridad —y la confianza— de que la autoridad podrá identificar con certeza cuándo hay rebase de topes de campaña y/o cuándo se habrían usado recursos de origen ilícitos, y desincentivar así comportamientos irregulares y/o ilícitos;
- c. El desarrollo de sistemas de fiscalización, con soporte electrónico, para que partidos y candidatos registren las transacciones de ingresos y gastos durante la campaña, lo que en principio busca favorecer no solo la eficiencia en el procesamiento de la información sino también a la transparencia y la rendición de cuentas.

Para instrumentar el sistema de fiscalización que mandata la reforma, el primer paso que tomó el INE fue la modificación y aprobación del Reglamento de Fiscalización, vigente desde 2011. Las modificaciones a este reglamento, aprobadas por el Consejo General del INE el 19 de noviembre de 2014, materializan las responsabilidades del Instituto en la materia establecidas en la reforma constitucional, (INE, 2014a). Esta normativa, junto con el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, establece diversas modificaciones o adiciones al procedimiento de quejas y denuncias, y al procedimiento oficioso sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos cuyo origen haya sido parte del financiamiento de los partidos. Regulan también aspectos que debe contener el sistema de fiscalización: los lineamientos homogéneos de contabilidad; los mecanismos para informar a la autoridad sobre los contratos que celebren los partidos políticos, las coaliciones y candidatos independientes durante las campañas o procesos electorales; las facultades del INE para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación; los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de

contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral. En suma, estos reglamentos determinan la forma en que se deben aplicar las nuevas y amplias facultades de fiscalización que la reforma le dotó al INE.

Una vez aprobadas las normativas correspondientes, uno de los siguientes pasos en el proceso fue la instrumentación del sistema de contabilidad en línea (SCL), cuyos atributos están estipulados en el artículo 60 de la nueva Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Este sistema, a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) y la Comisión de Fiscalización del INE, busca que los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos de partido e independientes, presenten con oportunidad sus declaraciones sobre el ejercicio de recursos y que la información en ellas contenida esté disponible a todo el público, en línea (art. 403, fracción 3, del Reglamento de Fiscalización). Según la normatividad establecida, el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos y candidatos deberá realizarse en el SCL justo cuando la operación correspondiente, ingreso o gasto, ocurra (artículo 18 del Reglamento de Fiscalización).

Por sus características y en el marco de las nuevas atribuciones, procesos y plazos que la ley marca, el SCL se hace clave para el proceso general de fiscalización, incluyendo el cumplimiento de los tiempos de registro contable, la verificación de ingresos y egresos de partidos y candidatos por parte del INE, entre muchos otros aspectos. Para entender la complejidad del diseño e instrumentación del SCL, hay que mencionar, al menos brevemente, algunos de los atributos que este sistema debe tener, según la nueva LGPP. De acuerdo con el artículo 60 de la LGPP, el SCL debe estar conformado por: el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes, destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modifican la situación patrimonial de los partidos políticos. En concordancia con las nuevas obligaciones de fiscalización, el SCL también debe permitir la desagregación de los conceptos de gasto de los partidos políticos, candidatos y todos los sujetos obligados –receptores de recursos públicos como asociaciones políticas o precandidatos– y la naturaleza jurídica de las operaciones. Asimismo, el SCL debe facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales; integrar de forma automática el ejercicio presupuestario

con la operación contable; generar, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que ayude a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y por último, facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

Los atributos esperados del sistema de fiscalización, plasmados en la legislación y en los lineamientos de la licitación que el INE emitió en su oportunidad (para la contratación de la empresa a cargo del diseño del SCL y la capacitación sobre el mismo) revelan la complejidad del sistema en su concepción, diseño e instrumentación. Finalmente, después de haber declarado desierto dos procesos de licitación pública y de algunos contratiempos en la primera contratación hecha para el desarrollo del sistema, el INE recurrió a la UNAM para el desarrollo del llamado Sistema Integral de Fiscalización (SIF), el cual se puso en operación para el proceso electoral 2014-2015.

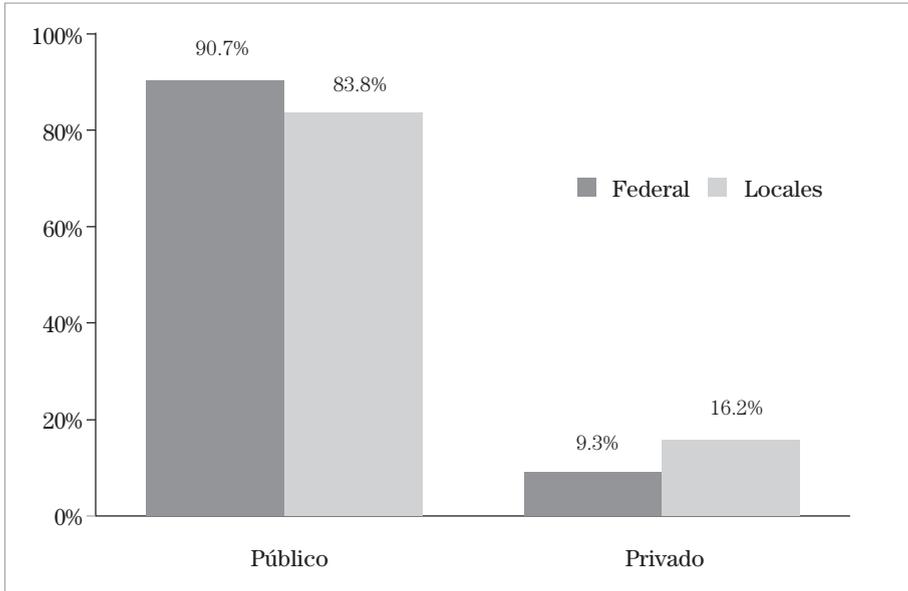
Otro sistema de información y control importante que desarrolló el INE, derivado del mandato que le dio la reforma, es la creación e instrumentación del Registro Nacional de Proveedores (RNP). De acuerdo con el artículo 7, fracción XXI de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, los partidos, coaliciones, candidatos de partido e independientes sólo podrán contratar o adquirir bienes o servicios para actividades de campaña con proveedores inscritos en el RNP. El Consejo General del INE extendió la aplicación de esta normatividad a las precampañas e incluso a la aplicación de los gastos ordinarios de los partidos, es decir, los ejercidos en tiempos no electorales. Este nuevo registro permitió agregar una herramienta de control para el ejercicio de recursos de partidos y candidatos con el fin de asegurar condiciones de equidad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas en los procesos electorales.

Finalmente, en agosto de 2015, se anunció la creación de otro sistema, con información de naturaleza fiscal, que le permitirá al INE consultar declaraciones y operaciones fiscales de partidos, candidatos y proveedores. Gracias a esta herramienta, diseñada por el Sistema de Administración Tributaria (SAT), el INE puede consultar (sin estar limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal) información de ingresos, egresos, situación fiscal de cumplimiento de obligaciones, pagos omitidos, actividad económica preponderante de cada uno de los proveedores y candidatos, importaciones realizadas por actores electorales y vínculos económicos detectados entre ellos (SAT, 2015).

Junto con el SIF, el RNP y el nuevo sistema de información fiscal (que se usó por primera vez en los procesos electorales locales de 2016) el INE cuenta un conjunto de herramientas y un cúmulo de información tales que deberían permitirle tener mayores capacidades para detectar y fundamentar las sanciones derivadas de prácticas que violen la normatividad sobre financiamiento y ejercicio del gasto de partidos y candidatos, y eventualmente, desincentivar su incidencia.

Como resultado de la instrumentación del SIF y del RNP, y de los mecanismos de monitoreo y verificación de actividades de campaña, el INE revisó durante el proceso electoral de 2015, 24,230 informes de gastos de campaña, que involucraron a 13,550 candidaturas, federales (2,677) y locales (10,883). En las elecciones federales, 99.8% de los candidatos cumplieron con la presentación de informes y en las elecciones locales, 93% cumplieron con esta obligación(Murayama, 2015; SAT, 2015). En total, el INE monitoreó y dio seguimiento a un total de 1,069,092 operaciones de ingreso y gasto registradas en línea, (*Idem*). En el caso del RNP, se integró con un padrón de casi 19,000 registros o proveedores, (SAT, 2015). El INE también llevó a cabo un proceso de monitoreo para comprobar y documentar el ejercicio del gasto de partidos y candidatos: se documentaron más de 40,000 evidencias de espectaculares, mantas y anuncios publicitarios, de los cuales 39.8% (15,966) no habían sido reportados por los partidos políticos, lo que derivó en sanciones.

Un aspecto importante del proceso de fiscalización es que permitió confirmar el cumplimiento de uno de los criterios básicos del modelo de financiamiento de partidos y candidatos en México: la prevalencia de recursos públicos. En el ámbito federal el financiamiento público representó cerca de 91% de los ingresos de las campañas y el resto fueron aportaciones privadas; en las elecciones locales, el financiamiento público de las campañas fue de casi 84% del total y los recursos de origen privado alcanzaron poco más de 16% (ver cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Distribución porcentual de financiamiento público de partidos en los procesos electorales de 2015

Fuente: Elaboración propia con base en Murayama (2015).

Además de la estadística sobre las transacciones, informes y registros contables que el nuevo sistema de fiscalización tuvo que recoger y que el INE debió analizar, lo que da cuenta de su magnitud y escala, otra forma de hacer una valoración de este nuevo modelo es a partir de las multas impuestas a consecuencia de las faltas e infracciones identificadas. Esta información es evidencia de la capacidad del sistema para identificar las prácticas irregulares prevalecientes, sus responsables e imponer las sanciones correspondientes. En total, en sus primeros resultados de fiscalización, en las elecciones de 2015, el INE impuso multas por 389.2 millones de pesos, 130.4 millones en la elección federal y 258.8 millones en los comicios locales. Sin embargo, en agosto de 2015, a partir de un conjunto de recursos de apelación sobre el proceso de fiscalización del INE, el TEPJF emitió una sentencia (SUP-RAP-277/2015) que declaró fundadas varias de las quejas y observaciones de partidos y candidatos al proceso de fiscalización y el INE se vio obligado a revisar las sanciones impuestas, quedando finalmente como se reflejan en el cuadro 4.4. Luego de la revisión de los dictámenes consolidados de ingresos y gastos de partidos y candidatos, a la luz de la sentencia del TEPJF, el INE redujo el monto total de las infracciones impuestas a poco menos de 340 millo-

nes de pesos —una reducción de casi 49 millones de pesos respecto del monto original de infracciones, previo a la sentencia del TEPJF—. Las dos infracciones más significativas por el monto de la multa impuesta fueron, tanto en los comicios federales como en los locales, los gastos no comprobados (49.5% del total) y los no reportados (40.8%).

De la revisión de las 107 impugnaciones que el TEPJF revisó para la sentencia referida varias de las argumentaciones declaradas fundadas por el Tribunal tienen que ver con las dificultades propias de la instauración de un nuevo sistema de contabilidad y de reporte de ingresos y gastos, uniformado para todos los partidos. Esto es esperable si se considera que se trata de un sistema al que los partidos y candidatos debieron adaptarse y que la autoridad instrumentó por primera ocasión. Sería esperable que en procesos electorales futuros, el número de impugnaciones por motivos relacionados con el uso del SIF se fuera reduciendo sustancialmente, a medida que partidos y candidatos mejoraran su conocimiento del sistema y la autoridad también mejorara aquellos mecanismos que pudieran facilitar el uso del propio sistema.

Cuadro 4.4. Multas por tipo de infracción (millones de pesos)

Infracción	Federal	Local	Total	% del total
Gasto no comprobado	29.22	138.93	168.15	49.5
Gasto no reportado	56.26	82.56	138.83	40.8
No presentar informes en tiempo y forma	0.33	11.58	11.91	3.5
Exceder límite de aportaciones	0.01	5.66	5.67	1.7
Gasto no partidista	0.16	3.77	3.93	1.2
Ingresos no comprobados	2.71	0.74	3.45	1.0
Ingresos no reportados	3.04	0.10	3.14	0.9
Rebase de tope de campaña	0.04	2.99	3.03	0.9
Proveedores no registrados en el RNP	1.68	0.01	1.69	0.5
Diferencias contables no acreditadas	0.05	0.08	0.14	0
Total	93.51	246.42	339.93	100

Fuente: Elaboración propia con base en Murayama (2015).

C. Las candidaturas independientes como fortalecimiento del derecho ciudadano a ser votado

Producto directo de las reformas constitucionales de 2012 y sobre todo de la reforma de 2014, en el año 2015 fue posible que participaran candidatos independientes a cargos de elección popular, por primera vez en procesos federales y en algunos casos en elecciones locales. A continuación se analizan algunos de los principales resultados que arrojó la implementación de la reforma en términos del número de aspirantes a ocupar una candidatura independiente; aquellos que aprobaron los requisitos de ley, obtuvieron su registro y participaron como candidatos independientes en las elecciones y finalmente, los que ganaron el cargo por el que contendieron.

Aspirantes y candidatos independientes a diputaciones federales. Para el proceso electoral 2015, el INE registró un total de 57 aspirantes a candidatos independientes, de los cuales 50 fueron hombres (88%) y 7 fueron mujeres (12%), una brecha de género muy significativa que se presentó también en los otros cargos de elección popular para los que los ciudadanos pudieron participar como candidatos independientes. De este total de aspirantes, solo 22 lograron cubrir los requisitos legales y obtener su registro como candidatos independientes, es decir, 38% de los aspirantes y 0.83% de todos los candidatos registrados, incluyendo los de partidos políticos (2,644 candidatos en total). De los 22 candidatos independientes registrados, solo dos fueron mujeres (ver cuadro 4.5). Sinaloa y Veracruz son los estados donde hubo un mayor número de candidatos independientes registrados, aunque en ambos casos las candidaturas se concentraron en pocos distritos —tres en Sinaloa y dos en Veracruz—. Las candidaturas independientes a diputaciones federales estuvieron presentes en metrópolis o ciudades de tamaño medio: ocho de las 22 candidaturas se presentaron en capitales estatales o municipios conurbados y nueve más contendieron en la segunda o tercera ciudad más poblada del estado donde contendieron.

Cuadro 4.5 Candidaturas independientes a diputaciones federales

Entidad federativa	Distrito y municipio	Sexo	% votos
Chihuahua	3 - Juárez	H	2.3
DF	24 - Coyoacán	H	5.0
Hidalgo	6 - Pachuca De Soto	H	18.1
Nayarit	2 - Tepic	H	7.5
Nuevo León	8 - Guadalupe	M	9.9
Puebla	6 - Puebla	H	5.1
Puebla	15 - Tehuacán	H	12.9
Quintana Roo	2 - Othón P. Blanco	H	8.1
Sinaloa	1 - El Fuerte	H	19.7
Sinaloa	5 - Culiacán	H	42.5
Sinaloa	6 - Mazatlán	H	16.4
Sinaloa	7 - Culiacán	H	16.8
Sinaloa	8 - Mazatlán	H	10.6
Tabasco	3 - Comalcalco	H	1.3
Tamaulipas	1 - Nuevo Laredo	M	2.3
Tamaulipas	4 - Matamoros	H	6.4
Tamaulipas	7 - Ciudad Madero	H	3.5
Tlaxcala	3 - Zacatelco	H	2.2
Veracruz	10 - Xalapa	H	7.4
Veracruz	10 - Xalapa	H	2
Veracruz	11 - Coatzacoalcos	H	3.1
Veracruz	11 - Coatzacoalcos	H	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en los cómputos distritales del INE.

Nota: El porcentaje de votos es respecto del total de la votación en el distrito correspondiente.

Aspirantes y candidatos independientes a gubernaturas, diputaciones locales y presidencias municipales. De las nueve gubernaturas que se renovaron en el proceso electoral de 2015, 17 aspirantes buscaron una candidatura independiente al Ejecutivo local (16 hombres y una mujer). De esos aspirantes, solo tres (17% de los aspirantes) lograron alcanzar su registro: Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, en Nuevo León;

Benjamín de la Rosa Escalante, en Baja California Sur y Luis Antonio Che Cu, en Campeche.

En las elecciones de los congresos locales que se realizaron en 2015 en 16 entidades federativas (la de Chiapas fue en 2015 pero en fecha distinta a la elección coincidente del 7 de julio), en las que se renovaron 594 diputaciones locales, participaron 174 aspirantes a una candidatura independiente. De ellos, solo 29 obtuvieron su registro como candidatos independientes (16.6% de los aspirantes), integrados por 23 hombres (79% del total de candidatos) y seis mujeres (21%) (ver cuadro 4.6). Baja California Sur y Nuevo León son los dos estados donde se registraron un mayor número de candidaturas independientes, seis y 11, respectivamente. En Jalisco (distrito 10 local, en Zapopan) solo un candidato independiente obtuvo su registro y fue el único que resultó ganador en su contienda de todos los independientes que buscaron una diputación local.

Cuadro 4.6 Candidaturas independientes a diputaciones locales

Entidad	Distrito	Sexo	Votación	
			Abs	%
Baja California Sur	I	H	374	2.3
	III	H	369	3.0
	III	H	484	3.9
	V	H	679	3.4
	XII	H	854	7.9
	XIII	M	879	9.6
Campeche	XI	H	105	1.0
Chiapas	II	H	3,021	3.5
Distrito Federal	VII	M	3,919	4.3
	XXI	H	2,403	2.9
	XXII	H	1,517	2.0
Jalisco	X	H	57,215	37.5
México	XXI	H	6,310	3.8
	XXVI	H	789	1.1
Michoacán	XXIV	H	2,076	3.9

Continúa...

Entidad	Distrito	Sexo	Votación	
			Abs	%
Nuevo León	VIII	H	6,792	8.7
	IX	M	6,702	9.5
	XIII	H	6,814	8.7
	XIV	M	7,785	7.9
	XV	H	3,886	6.9
	XVI	H	14,594	7.5
	XVII	H	12,655	8.9
	XVIII	M	9,488	12.0
	XIX	M	8,652	9.1
	XX	H	13,648	10.7
	XXI	H	869	2.3
Sonora	XII	H	1,365	2.7
	XV	H	3,225	8.7
Tabasco	V	H	408	0.9

Nota: El porcentaje de votos es respecto del total de la votación en el distrito correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con base en los cómputos distritales de los OPLE.

En las 17 entidades donde hubo elecciones locales en 2015 (incluyendo la elección local en Chiapas) se renovaron 887 presidencias municipales, incluyendo 16 jefaturas delegacionales del Distrito Federal. Para estos cargos electivos municipales, 156 ciudadanos aspiraron a una candidatura independiente pero solo 79 lograron su registro como tales (50.6% de los aspirantes), es decir, la tasa más alta de logro de apoyo ciudadano, y por lo tanto de registro de candidaturas independientes, de los cuatro tipos de cargo de elección popular renovados en 2015. De los 79 candidatos independientes a presidencias municipales, 71 fueron hombres (89.9%) y solo ocho mujeres (10.1%) (ver anexo 1).

Las entidades en donde se registró el mayor número de candidatos independientes a presidencias municipales fueron Michoacán (11 candidaturas); Nuevo León (10); Estado de México (nueve); Chiapas (ocho); Querétaro y el Distrito Federal (siete). De las 17 entidades federativas que renovaron sus presidencias municipales en 2015, en 15 de ellas se

registraron candidatos independientes que compitieron por algún ayuntamiento (ver anexo 1).

Candidatos independientes ganadores en las elecciones de 2015. De todos los candidatos independientes que contendieron en las elecciones de 2015 para todos los cargos de elección popular, federal y local, solo seis resultaron ganadores:

- *Diputación federal.* Manuel Clouthier Carrillo, candidato independiente del distrito 6, en Culiacán, Sinaloa, ganó una curul en la XLIII Legislatura federal, con 42.5% de la votación distrital.
- *Gubernaturas.* En Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón obtuvo el triunfo en la elección de gobernador de ese estado, con una votación de 48.4%, veinte puntos porcentuales por arriba del candidato de la Alianza por tu Seguridad (PRI, PVEM, Panal y Partido Demócrata), que quedó en segundo lugar, con 23.8% de la votación.
- *Diputaciones locales.* El único candidato independiente a diputado local que logró la diputación por la que contendió fue Pedro Kumamoto, en el distrito local 10 de Jalisco, en Zapopan. Obtuvo su triunfo con una votación de 37.8% de los votos emitidos en el distrito.
- *Presidencias municipales.* De los municipios en contienda en 2015, en tres de ellos ganaron candidatos independientes: José Alberto Méndez Pérez, en Comonfort, Guanajuato, con 29.3% de los sufragios; César Adrián Valdés Martínez, en García, Nuevo León, con 41.7% de los votos, y Alfonso Martínez Alcázar, en Morelia, Michoacán, con 27.6% de la votación en ese municipio.

De estos resultados electorales de las candidaturas independientes se pueden destacar los siguientes aspectos generales:

- El principal apoyo ciudadano a las candidaturas independientes se observa en las zonas urbanas, específicamente en ciudades de tamaño medio, y en un buen número de casos en capitales estatales. Las candidaturas independientes fueron menos competitivas en dos de las tres principales zonas metropolitanas (ZM) del país, la Ciudad de México y Guadalajara, mientras que en la ZM de Monterrey, si se observa un mayor apoyo ciudadano a este tipo de candidaturas.

En la elección de 2015 y también en sucesivas experiencias electorales, será importante seguir analizando con más detalle en qué grado las candidaturas independientes son una expresión de participación político-electoral predominantemente urbana, qué sucede en los contextos rurales con este tipo de candidaturas, y qué puede significar esto para el futuro de las candidaturas independientes.

- Las presidencias municipales fueron los cargos con mayor presencia de candidatos independientes *registrados y contendientes* respecto del total de cargos en competencia en 2015: hubo candidatos independientes en 8.9% de las presidencias en disputa, en contraste con 4.9% de candidaturas independientes en las diputaciones locales y 7.3% en las diputaciones federales. Sin embargo, la mayor proporción de *aspirantes* a una candidatura independiente respecto de los cargos en disputa, se observa en las diputaciones locales. Ahí, del total de diputaciones en contienda (594) hubo aspirantes a candidatos independientes en 29.3% de ellas, frente a 19% de las diputaciones federales y 17.6% de las presidencias municipales. En suma, les fue comparativamente más fácil a los aspirantes a una candidatura independiente a una presidencia municipal obtener su registro que a los aspirantes de candidaturas a diputaciones locales y federales. El cargo con mayor proporción de candidatos independientes fue el de gobernador.
- Estas cifras parecerían indicar que los cargos ejecutivos (presidencias municipales y gubernaturas) tienen mayores posibilidades de obtención de apoyo ciudadano para materializar una candidatura independiente y también para obtener el triunfo electoral en las urnas que los cargos legislativos (diputaciones federales y locales). Es posible que por la naturaleza de los cargos del Poder Ejecutivo, en los que el candidato o candidata es percibido como más determinante para la obtención de la simpatía ciudadana y para el ejercicio de gobierno, los candidatos independientes tengan mayores posibilidades de triunfo en esas posiciones electivas. En contraste, las diputaciones, al ser percibidas como más vinculadas a los partidos y sus maquinarias, en donde el peso o influencia del individuo con frecuencia se diluye (comparativamente respecto de los cargos ejecutivos), los candidatos independientes estarían recibiendo en ese tipo de posiciones un nivel de respaldo ciudadano comparativamente menor.

- De las 17 entidades donde hubo elecciones locales y federales en 2015, solo en Nuevo León hubo candidatos independientes para los cuatro tipos de cargos públicos en competencia (diputaciones federales y locales, gubernaturas y presidencias municipales); en Tabasco, donde no hubo renovación de gubernatura, hubo candidatos independientes en los tres tipos de elección (diputados federales y locales, y presidentes municipales). En contraste, en Colima no hubo candidato independiente registrado para ningún cargo, aunque estuvieron en disputa los cuatro tipos de elecciones. En tres estados donde se renovaron los cuatro tipos de cargo en disputa, solo hubo candidatos independientes para uno de ellos: Guerrero; Querétaro, y San Luis Potosí, los tres con candidatos independientes para alguna alcaldía.

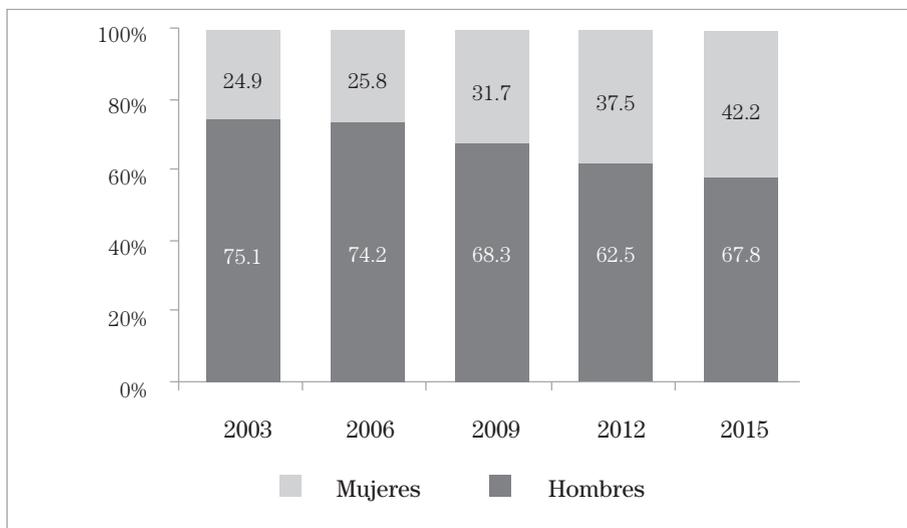
D. La paridad de género

Al elevar a rango constitucional la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales, la Reforma Político-Electoral de 2014 obligó a que los partidos garantizaran que las candidaturas a esos cargos se distribuyeran en igual número entre hombres y mujeres. Esta reforma es la más reciente de un largo proceso de reformas que inició en 1996 cuando la ley electoral estableció, solo como recomendación a los partidos, una cuota de 30% de mujeres en las candidaturas de representación proporcional; ante la falta de sanciones, la recomendación fue ignorada por muchos. Fue hasta 2002 cuando esta cuota adquirió obligatoriedad y se incluyeron sanciones específicas por su incumplimiento. La cuota pasó en 2007 a 40%, incluyendo solo las curules de representación proporcional.

Como se verá en el análisis de los resultados electorales, la reforma de 2014 permitió que la representación política de mujeres en cargos electivos avanzara de forma sustancial. En el caso de la Cámara de Diputados las mujeres legisladoras pasaron de 185 en el periodo 2012-2015 a 211 en el periodo 2015-2018, un incremento de 14% (26 diputaciones); el incremento se observó solo en las diputaciones de mayoría relativa, que pasó de 91 a 117, mientras que en las de representación proporcional se mantuvo el mismo número, 94 legisladoras mujeres (cuadro 4.7). Con la implementación de la reforma, la Cámara de Diputados tiene ahora (LXIII Legislatura) 42.2% de representación de mujeres legisladoras, cerca de cinco puntos porcentuales más que en 2012 y 70% más que en 2003 (ver gráfica 4.1).

A pesar del avance en la representación política derivado de la reforma de 2014, el aumento de mujeres diputadas registrado en 2015, respecto de 2012, fue menor que el observado entre 2009 y 2012. Esto se debe en gran medida a la modificación de la cuota de candidaturas para mujeres en 2011, que pasó de 30/70 a 40/60, y a una resolución del TEPJF que sancionaba a los partidos que incumplieran con la ley.

Gráfica 4.1 Distribución porcentual de diputados federales por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en: Inegi (2013) e INE (2015).

Los efectos más significativos de la Reforma Político-Electoral de 2014 se observan en los congresos locales, en los que existían niveles de representación de legisladoras más bajos que en el ámbito federal. De las 17 entidades que renovaron sus congresos locales en 2015, en cuatro de ellos las mujeres alcanzaron una representación de 50% o superior (Campeche, Chiapas, Guanajuato y Querétaro) y en otras cinco legislaturas estatales la representación de mujeres alcanzó niveles superiores a 47% del total de diputados (Baja California, Colima, Sonora, Tabasco y Yucatán, ver cuadro 4.7).

Al contrastar el incremento en el número absoluto de diputadas entre la legislatura saliente (2012-2015), en la que no aplicó la paridad de género, y la entrante (2015-2018), en la que sí se instrumentó, las entidades que observaron un mayor incremento de legisladoras son el Estado de México (15), San Luis Potosí (11), Guanajuato y Guerrero (ambas con

10). En contraste, en Tabasco el incremento absoluto fue de solo dos legisladores y de tres en el caso de Baja California Sur; estas entidades ya contaban con una proporción relativamente alta de diputadas mujeres, por lo que si bien el incremento absoluto fue bajo, en el nivel porcentual dichos congresos registran niveles cercanos a la paridad entre mujeres y hombres diputados. Un caso contrario al de estas entidades es el Estado de México, que observó uno de los aumentos más importantes de legisladoras mujeres en términos absolutos (entre las entidades con elecciones en 2015), pero aun así la proporción de mujeres legisladoras respecto del total de representantes en el congreso estatal es bajo, de solo 37.3%. Nuevo León y San Luis Potosí también destacan porque entre 2012 y 2015 el número absoluto de legisladoras locales electas solo aumentó en cuatro representantes mujeres en cada uno de sus congresos y la proporción de legisladoras es de apenas uno de cada tres.

Cuadro 4.7 Incremento absoluto de diputadas y porcentaje de representación en congresos locales y el federal

	Diputadas electas 2015	Diferencia con legislatura anterior	Porcentaje del total de legislatura
Baja California Sur	10	3	47.7
Campeche	18	9	51.4
Colima	12	6	48
Chiapas	23	7	54.8
Distrito Federal	28	6	42.4
Guanajuato	18	10	50
Guerrero	19	10	41.3
Jalisco	16	6	41
Estado de México	28	15	37.3
Michoacán	17	8	42.5
Morelos	12	4	41.4
Nuevo León	15	4	35.7
Querétaro	13	11	52
San Luis Potosí	9	4	33.3

Continúa...

	Diputadas electas 2015	Diferencia con legislatura anterior	Porcentaje del total de legislatura
Sonora	16	7	48.5
Tabasco	17	2	48.6
Yucatán	12	5	48
Nacional (Cámara de Diputados)	211	26	42.2

Fuente: Elaboración propia con base en información de los congresos locales, la Cámara de Diputados y los OPLE de las entidades federativas.

Más allá de los resultados electorales, la reforma en materia de paridad de género tuvo un efecto importante en generar sentencias, jurisprudencia y en general un *corpus* de normativas de naturaleza jurisdiccional que ampliaron el alcance de la misma reforma y al hacerlo han fortalecido la naturaleza paritaria y de derechos para mujeres y hombres que la reforma buscó incorporar en la representación política en México. Durante el proceso electoral 2014-2015, en nueve de las entidades donde hubo elecciones se presentaron diversos recursos de apelación ante el TEPJF. Estos recursos buscaban, entre otros aspectos, ampliar a las elecciones de ayuntamientos, delegaciones políticas (en el DF) y síndicos el principio de paridad de género que la Constitución y las leyes reglamentarias normaron para el Legislativo federal y los congresos estatales. El alegato de las impugnaciones se centraban en que la paridad debía acatarse no solo para los cargos del Poder Legislativo, sino también a los municipios, las delegaciones políticas y las sindicaturas. Los recursos de apelación se presentaron en las siguientes entidades federativas: Baja California Sur, Guerrero, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Tabasco, (Flores y Mejía). Del conjunto de impugnaciones presentadas destacan las sentencias que el TEPJF resolvió para los casos del Estado de México, Sonora, Nuevo León y Querétaro el 29 de abril de 2015, en los recursos de reconsideración SUP-REC-90/2015 y SIP-REC-91/2015. Estas sentencias establecieron un conjunto de criterios de aplicación y ampliación de la paridad de género en todos los cargos de elección popular, incluyendo las presidencias municipales, sindicaturas y delegaciones, para el caso del DF, y a partir de estas sentencias se estableció jurisprudencia que habrá de aplicarse para el resto de las elecciones en el ámbito local.

Las sentencias del TEPJF³⁴ y la jurisprudencia³⁵ correlacionada, obliga a los partidos políticos a garantizar en los comicios que la paridad de género se aplique tanto en su dimensiones vertical como en su dimensión horizontal, y en los cargos electivos del Poder Legislativo así como en los del Poder Ejecutivo en el ámbito municipal y delegacional. La distinción entre uno y otro tipo de paridad es importante porque solo de la aplicación de ambos se logra una paridad plena en el acceso a cargos de elección popular. La paridad vertical considera a todas las personas que integran una planilla de candidaturas, con independencia del cargo por el cual contendrán y del principio de elegibilidad, mientras que la paridad horizontal establece que deben alternarse un hombre y una mujer por cada puesto, (Inmujeres, 2015). En otras palabras, citando a la jurisprudencia 7/2015 del TEPJF:

[...] los partidos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión. Por una parte, deben asegurar la paridad vertical, para lo cual están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y por otra, desde de un enfoque horizontal deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado.³⁶

Por otra parte, la jurisprudencia 6/2015 del Tribunal establece otra dimensión del alcance que el principio de paridad debe tener, ya que éste “debe permear en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular *tanto federales, locales como municipales*, a efecto de garantizar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.”³⁷ Las sentencias y jurisprudencias del TEPJF parten en gran medida de una interpretación extensiva y basada en el principio propersona, a la que la reforma de 2011 en materia de derechos humanos obliga a todas las autoridades del país. Como se sabe, dicha interpretación mandata que al decidir sobre la aplicación o ejercicio de un derecho siempre se debe optar por aquella aplicación o interpretación que permita el más amplio ejercicio posible del derecho de que se trate.

34 Se trata de las sentencias SUP-REC 97/2015; SUP-REC 90/2015; SUP-REC 91/2015; SUP-REC 85/2015, y SUP-REC 981/2015, todas disponibles en: TEPJF (2015b).

35 Me refiero principalmente a las jurisprudencias 6/2015 y 7/2015 (TEPJF, (2015c).

36 Énfasis puesto aquí.

37 Énfasis puesto aquí.

Si bien las sentencias del TEPJF sentaron un precedente fundamental, no fue posible aplicarlas en la elección de 2015 para el caso de los estados de México, Nuevo León, Querétaro y Sonora, debido a lo avanzado del proceso electoral y a que la aplicación de la sentencia, a juicio del propio Tribunal, habría afectado la certidumbre legal de los comicios y se vulneraría el derecho a la auto-organización de los partidos, en particular en lo referente a la definición de sus candidatos. No obstante, en el caso de Tabasco y Chiapas, el TEPJF sí obligó a los partidos contendientes en esas entidades a hacer las modificaciones pertinentes en sus candidaturas a cargos de ayuntamientos para reflejar la paridad de género en sus dos dimensiones, la vertical y la horizontal.

Conclusiones

En tan solo sus primeros dos años de vigencia (los que comprende este estudio), la implementación de la Reforma Político-Electoral 2014 ha supuesto no solo la creación, reforma y modificación de un vasto *corpus* normativo, sino el inicio de un conjunto de cambios en aspectos centrales del sistema electoral. El paso de un sistema federal a otro nacional ha requerido, entre otros aspectos, de un largo proceso de nombramientos de consejeros de los OPLE y de otros funcionarios electorales relevantes a nivel local, así como la construcción de nuevas relaciones y la redistribución de atribuciones entre el INE y los órganos electorales locales, a partir de lo mandatado por la reforma constitucional y las leyes reglamentarias. Asimismo, el diseño e instrumentación del Servicio Profesional Electoral Nacional resulta clave para garantizar los objetivos de la reforma en materia de organización electoral a nivel local. El reciente cambio institucional del sistema electoral del país solo tiene sentido en la medida en que contribuya a cumplir con dos de los objetivos de la propia reforma: fortalecer y homologar la calidad en la organización de las elecciones, y poner un alto a la injerencia indebida de actores locales en los procesos electorales.

El rediseño y fortalecimiento del modelo de fiscalización es una pieza clave de la reforma de 2014 y en general del sistema electoral, del sistema de partidos y del funcionamiento mismo de la democracia representativa en el país. La carga de nuevas responsabilidades que el nuevo modelo de fiscalización le impone al INE es mayúscula, sobre todo si se considera que en los años por venir, a raíz de las modificaciones al calendario electoral, habremos de tener un gran número de procesos electorales locales

que ocurran de manera simultánea y en algunos casos, como en el 2018, sean concurrentes con elecciones federales. Hasta ahora, en términos generales, el nuevo modelo de fiscalización puesto en marcha por el INE ha favorecido una mayor transparencia y control en el ejercicio de los recursos, en un contexto caracterizado por un mayor cúmulo de recursos públicos disponible a los partidos. Es un modelo que ha requerido del cumplimiento de nuevas prácticas de rendición de cuentas a las que los partidos han tenido que ajustarse, en un proceso que no ha estado libre de faltas pero que han sido oportunamente sancionadas, especialmente en el proceso electoral de 2015-2016.

Finalmente, en relación con las candidaturas independientes y la paridad de género, es posible advertir que la instrumentación de las reglas y principios que la reforma de 2014 estableció, han logrado abrir positivamente los mecanismos y vías de representación democrática a la ciudadanía, detonando incluso —sobre todo en el caso de la paridad de género— normativas jurisdiccionales que los fortalecen. En 2015 y 2016 se ha podido apreciar, en general, un mayor número de mujeres en los congresos federal y estatales, y un mayor interés y participación de ciudadanos en la vida electoral por rutas distintas a las de los partidos tradicionales. Todo ello parece favorecer, en principio, el contexto de exigencia democrática a los partidos y a las autoridades electas. Sin embargo, como se describe brevemente en el próximo apartado, sigue habiendo desafíos para dar vigencia al acceso a la representación política por vías no partidista en los estados, y a la paridad de género en espacios de toma de decisión más allá del importante avance en el acceso a un mayor número de espacios de representación legislativa.

5

Desafíos y perspectivas de la Reforma Electoral

En este último capítulo del estudio se presentan los que se han identificado como los principales desafíos y perspectivas de la Reforma Político-Electoral 2014 a la luz de sus primeros resultados y efectos (especialmente entre 2014 y 2015), y de los objetivos que la reforma se ha propuesto. El objetivo es identificar qué aspectos de los cuatro componentes de la reforma en que se ha enfocado el análisis en este estudio deberían atenderse para mejorar las perspectivas o posibilidades de logro de los objetivos planteados desde su diseño para cada uno de los componentes. Como tal, este apartado busca ser una conclusión del análisis hecho en los capítulos previos.

5.1 Acompañar y fortalecer capacidades estatales y acotar injerencia de actores externos

La creación del INE y las nuevas facultades que le han sido conferidas con la reforma de 2014 hacen de este órgano público un actor con una gran capacidad institucional, al menos formal, para influir y definir, en el marco de sus atribuciones, la calidad de los procesos electorales, la equidad en la competencia y en general el garantizar los principios electorales establecidos en la Constitución. Desde una perspectiva organizacional, los OPLE son el segundo componente estratégico, después del INE, para darle sustento y viabilidad a la reforma en cuanto al objetivo de mejorar y homologar la calidad de las elecciones en todos los estados y en todos los

procesos comiciales locales. Un aspecto consustancial a dicho objetivo es la posibilidad de que en su instrumentación y funcionamiento tanto el INE como los OPLE logren mantener al margen la posible influencia o ingerencias indebidas e ilícitas de actores externos al proceso electoral.

Dos de las preguntas que hay que responder y a las que se debe dar seguimiento en los procesos electorales de los años próximos es si la creación del INE y de los OPLE, y en general la nueva arquitectura institucional generada con la reforma (1) ¿ha logrado evitar o acotar la intervención indebida o incluso ilegal de actores locales en procesos electorales?, y si esa intervención se ha materializado, ¿se ha logrado restaurar el orden legal e institucional que la ley mandata? y (2) ¿se han fortalecido y homologado las capacidades institucionales locales para organizar elecciones y procesar los conflictos electorales (consustanciales a la competencia por el poder político) en el marco de las atribuciones del INE y los OPLE? A continuación se plantean algunos de los desafíos que, entre otros, será importante considerar para responder a ambas interrogantes

Solución general para problemáticas diversas. Este es un tema que ya se planteó en el apartado sobre las limitaciones del diagnóstico de la reforma, pero que conviene tener presente por sus implicaciones en términos de la solución planteada en la misma. La creación del INE y de los OPLE busca resolver al menos dos problemas: las disparidades estatales en la institucionalidad y organización electoral, y la influencia indebida de gobiernos y otros actores locales en el desarrollo de los comicios en los estados. Conviene tener presente que la disparidad en las calidades de organización electoral puede ser tanto una expresión de la diversidad institucional de reglas y procedimientos, consustanciales al pacto federal mexicano, como una manifestación de las diferentes etapas de cambio político democrático en que se encuentran los estados del país. En el caso de los alegatos y litigios relacionados con la intervención de gobiernos y actores locales en las elecciones, la situación puede ser diferente y debería ser un asunto de cumplimiento a una legalidad mínima en todos los procesos. En la aplicación de una solución única, generalizada, a esos problemas, como lo es la centralización de un conjunto de funciones en el INE y el modelo de los OPLE, parecería haber un conflicto entre enfoques distintos. En otras palabras, se puede considerar que, al menos formalmente, la reforma plantea una tensión entre una solución que homologa reglas, procedimientos y pautas de comportamiento desde la institución central, el INE, y la posibilidad de que cada entidad federativa

reconozca los problemas específicos que tiene en materia institucional y política, y avance, de forma más o menos autónoma, en la solución de ellos a partir del desarrollo de sus propias capacidades. Esta tensión no es fácil de resolver y no basta con sugerir que es necesario mantener un balance entre ambos aspectos. En todo caso, el desafío consiste en generar capacidades institucionales similares u homogéneas en las entidades federativas pero reconociendo que ni el punto de partida de esas capacidades es el mismo, ni los problemas que en cada caso se deben atacar son iguales.

La instrumentación del Servicio Profesional Electoral Nacional. Uno de los aspectos de la reforma más relevantes, en cuanto a su potencial para desarrollar y homologar capacidades mínimas en la organización de los procesos electorales locales y profesionalizar en todo el país la función electoral, es el diseño e instrumentación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). La reforma mandató la creación de este servicio profesional en dos sistemas, uno para el INE y otro para los OPLE (art. 41, Base V, Apartado D de la Constitución; art. 30, fracción 3 de la LGIPE), siendo el INE el rector de todo el SPEN. Ambos sistemas se integrarán con servidores públicos de los órganos ejecutivo y técnicos del INE y de los OPLE. El INE no es una institución a la que el servicio profesional le sea una novedad; este existía ya con el IFE. La idea es, por tanto, llevar la experiencia y aprendizajes institucionales del ámbito federal o nacional al estatal.

La tarea es titánica si se consideran algunos datos que la Dirección Ejecutiva del SPEN del INE recabó para elaborar un diagnóstico que diera bases al nuevo Estatuto del SPEN, que fue aprobado por el Consejo General del INE el 29 de octubre de 2015. Según el diagnóstico, existen en México 19 entidades federativas con algún tipo de norma que prevé la existencia y operación de un servicio profesional electoral y trece carecen de dicho sustento. De las 19 entidades que sí contemplan un servicio profesional en su normatividad local, solo seis organismos lo operan realmente: Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León y Veracruz. Del análisis de la totalidad de plazas que tienen los OPLE (un estimado de 3,819), las que son llamadas sustantivas y que podrían incorporarse al SPEN —según la Dirección Ejecutiva del SPEN—, suman 1,060 plazas, aproximadamente. Este número representa solo 28% del total de plazas que hay en los 32 OPLE. Es notable la variación estatal en el número de plazas que se integrarían al SPEN: de

311 que hay en el DF o 65 en el Estado de México a solo cinco en Nayarit, seis en Colima u ocho en Tlaxcala, lo que da cuenta de la diversidad de retos que se enfrentarán en la instrumentación del SPEN, (Martínez, 2015). Los mecanismos de capacitación y profesionalización del personal en los OPLE son precarios. Nueve OPLE han realizado solo un concurso para cubrir vacantes y hay al menos 13 mecanismos diferentes para ocupar una plaza vacante, además del concurso. Solo 16% de los OPLE tiene un programa de profesionalización, formación o capacitación, y una tercera parte de ellos (10 de 32) no ha tenido capacitación en el último año. Por último, solo siete OPLE han aplicado mecanismos de evaluación del desempeño, (*Idem*). En suma, aunque con sus diferencias, la profesionalización será una completa novedad para los OPLE y el desafío será identificar e instrumentar los incentivos más adecuados para que el SPEN sea, primero instrumentado y finalmente apropiado por los OPLE, lo que requerirá de un esfuerzo sostenido de largo plazo. Se trata de un proceso que afectará intereses e incentivos de actores locales que venían influyendo, en mayor o menor medida, y en unos estados más que en otros, en los nombramientos y operación de funcionarios electorales y para los que no hay un incentivo o beneficio claro en la profesionalización de los OPLE.

Uno de los retos específicos más importantes para la puesta en marcha y funcionamiento sostenido del SPEN y de los OPLE en general, es el financiamiento de los propios organismos. Este es un asunto clave porque de la estabilidad y no-condicionalidad del presupuesto disponible para los organismos estatales depende en parte su autonomía —así como la autonomía presupuestal del INE es clave para su autonomía de gestión y técnica—. Para su operación y funcionamiento, los OPLE reciben un presupuesto que es aprobado por el congreso local, pero suministrado por los gobiernos estatales. Los montos presupuestales no son menores: de las 17 entidades federativas que tuvieron elecciones locales en 2015, los presupuestos más altos fueron los de los OPLE del Estado de México (1,995 millones de pesos) y el DF (1,570 millones de pesos), muy por arriba de Colima (solo 80 millones de pesos) o Baja California Sur (42 millones de pesos). Un caso especial fue la operación de las casillas únicas, instaladas en estas entidades que tuvieron elección coincidente con la federal y para las que se integraron recursos del INE y del propio OPLE, en cantidades casi iguales.

5.2 Consolidar la fiscalización en un contexto de crecientes recursos económicos

Para el nuevo sistema de fiscalización el principal desafío seguirá siendo, en una perspectiva amplia, identificar, evitar, desincentivar y sancionar fuentes ilícitas de recursos públicos y privados de partidos y candidatos (tal como la implementación del actual modelo de fiscalización se ha propuesto hacerlo) en un contexto de acceso a una cantidad cada vez más amplia de recursos. Si las elecciones federales y locales coincidentes de 2015 fueron un reto en este sentido, la elección presidencial de 2018 (en la que se renovarán todos los cargos de elección popular a nivel federal y en 30 estados)³⁸ será la prueba más significativa en la historia del país en materia de fiscalización de recursos, además del desafío que ello supondrá en términos de organización electoral. Las nuevas causales de nulidad, que incluyen el rebase de toques de campaña y el origen ilícito de recursos, justo donde hay mayor competencia electoral, pondrán al modelo de fiscalización, sus reglas, instancias organizativas y responsables en el centro del escrutinio público.

Fiscalización en contexto de creciente acceso a recursos públicos
Respecto del creciente acceso de los partidos a financiamiento público, la reforma de 2014 homologó en todas las entidades federativas el factor de ponderación para el cálculo del financiamiento público a los partidos para actividades ordinarias, elevando sustancialmente el monto de dinero que los partidos podrán distribuirse anualmente y al que deberá sumarse el recurso privado y público en años electorales destinado a campañas. Antes de la reforma de 2014, 29 de entidades federativas calculaban el monto total de la partida destinada a las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos por medio de una fórmula similar a la federal, multiplicando el número de ciudadanos en el padrón o lista nominal por un porcentaje del salario mínimo vigente en la entidad; Durango, Zacatecas e Hidalgo seguían procedimientos distintos, (Castro, 2014). En Durango y Zacatecas se realizaban cálculos previos de costos mínimos de campaña y en el caso de Hidalgo el monto se estimaba a partir de números de salarios mínimos con base en rangos de porcentajes de votación obtenida en la elección previa. En 20 entidades federativas el factor de ponderación era menor que el empleado en la fórmula federal, que era y sigue

38 Sólo los estados de Baja California, Coahuila y Tlaxcala no tendrán elecciones locales. Se prevé que la lista nominal de electores alcance lo 87 millones de ciudadanos mexicanos, para lo cual tendrán que instalarse, según estimaciones preliminares, alrededor de 154 mil casillas, seis mil más que en 2016, (Córdova, 2016).

siendo de 0.65, mientras que en seis entidades el factor era el mismo que el federal y solo en otros tres estados era superior, (*Idem*). Con la reforma de 2014 y tal como ha quedado consignado en el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos, el factor de ponderación porcentual del salario mínimo será el mismo que el federal e idéntico para todas las entidades federativas: 0.65 multiplicado por el número de ciudadanos registrados en la lista nominal en el año previo. Esto supone un incremento mayúsculo en el dinero público que los partidos podrán emplear y que el sistema de fiscalización vigente tendrá que monitorear para evitar su uso indebido y asegurar su adecuado reporte a la autoridad electoral.

Información sobre fiscalización: oportunidad, acceso público y calidad. Uno de los pendientes de la reforma de 2014, que aún no ha sido instrumentado, es la posibilidad de que el público tenga acceso a información sobre el ejercicio de gasto de los partidos durante las campañas electorales. La información que los partidos reportan al INE en el Sistema Integral de Fiscalización deberá ser accesible a todos los interesados, no solo porque se trata de fondos públicos y como tales se encuentran sujetos a mecanismos y obligaciones de transparencia, sino porque el acceso a esta información favorece aspectos como el voto informado, el periodismo de investigación y, en general, contribuye a un contexto de exigencia que abona a la vida democrática del país.

Un segundo aspecto relevante sobre la información de fiscalización es su calidad. La revisión de la sentencia del TEPJF (SUP-RAP-277/2015), por la que resolvió más de 100 impugnaciones de los partidos sobre los dictámenes consolidados aprobados por el INE en el proceso electoral de 2014-2015 muestra, entre otras cosas, que aún hay mucho que hacer para mejorar el aprendizaje y las capacidades de los partidos para adaptarse a los nuevos mecanismos de información y fiscalización. Las inconsistencias de información entre reportes y la omisión o subregistro de gastos (las dos infracciones más cuantiosas de las impuestas en las elecciones de 2015) sugieren que la fiscalización será más efectiva en la medida en que la información que los partidos reporten de sus gastos de campaña sea de mayor calidad.

La calidad de la fiscalización también está estrechamente relacionada con la oportunidad en la presentación de los reportes de campaña que los candidatos y partidos están obligados a hacer, con fechas límites preestablecidas y claramente señaladas en la ley. La oportunidad en la presentación de los informes se vuelve especialmente delicada si se considera

el cúmulo de operaciones y recursos que el INE, por conducto de la Unidad de Fiscalización, debe monitorear. Retrasos en la presentación de informes pueden contribuir a saturar las capacidades institucionales de monitoreo y vigilancia, lo que afectaría la calidad de la fiscalización. El proceso electoral de 2016 puso en evidencia la importancia de la entrega oportuna de informes de candidatos y partidos, y cómo el retraso sistemático en la entrega de los informes de gastos puede abrir, en principio, espacios para la discrecionalidad y el mal manejo del financiamiento público a partidos en tiempos de campaña. Las sanciones impuestas por el INE a los casos de entrega extemporánea de informes parecerían haber contribuido a su contención.

Tiempos de fiscalización. En el marco de la sentencia del TEPJF referida en líneas previas (la SUP-RAP-277/2015), dicho órgano jurisdiccional hizo una modificación en los tiempos de desahogo de las quejas que los partidos y candidatos presentan a los dictámenes de fiscalización del INE. Hasta la aprobación de la sentencia, el Reglamento de Fiscalización daba un plazo máximo de 15 días previos a la toma de posesión o “un plazo razonable” para resolver los procedimientos de fiscalización. Pero derivado de la sentencia del Tribunal, todas las quejas relacionadas con la fiscalización de los gastos de campaña tienen que estar solventadas antes de que el INE resuelva los dictámenes consolidados de esos gastos. La normatividad establece, como se mencionó en capítulos previos, que estos dictámenes deben estar listos a más tardar 37 días después de la jornada electoral. La sentencia del TEPJF ha tenido como consecuencia que el INE debe elaborar sus dictámenes consolidados de gastos al mismo tiempo que debe resolver y atender las quejas de fiscalización que han presentado candidatos y partidos, y que no necesariamente lo hacen antes de la jornada electoral. Más allá de la carga de trabajo que esto supone —considerando además que, con la reforma, el INE se hace cargo ahora de la fiscalización de las campañas federales y también de las locales—, la situación puede comprometer la exhaustividad de la fiscalización que la misma reforma le mandata al INE. Una flexibilización y desfase razonable entre los tiempos de resolución de las quejas de fiscalización y la elaboración de los dictámenes consolidados, en donde el primer procedimiento, la queja, concluyera antes que el segundo, el dictamen, parecería una alternativa más pertinente.

Hay que insistir en la importancia de este tema, especialmente en procesos electorales como el de 2018, en el que habrá elecciones para renovar

la Cámara de Diputados, el Senado y la presidencia de la República, además de elecciones locales en 30 estados del país y por lo tanto habrá un número mayúsculo de operaciones de precampaña y campaña con financiamiento público, que deberán reportarse en los informes respectivos y que la Unidad de Fiscalización del INE tendrá que revisar.

5.3 Garantizar el ejercicio de derecho a ser votado por vía independiente: lógicas nacionales vs lógicas estatales

Reglamentación a las candidaturas independientes. La Reforma Político-Electoral de 2014 estableció que cada una de las 32 legislaturas locales estaría encargada de reglamentar y definir los requisitos para permitir candidaturas independientes a cargos locales en sus respectivos estados; así lo señala el inciso p), fracción IV del artículo 116 constitucional y el artículo 357 de la LGIPE. Tras los triunfos en las pasadas elecciones de seis candidatos independientes y posibilidad real de acceso al poder político que dichas candidaturas mostraron, los congresos de Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz aprobaron leyes para normar las candidaturas independientes estableciendo requisitos de mayor exigencia que la establecida en la Constitución y la LGIPE.³⁹ Ante el impulso restrictivo en la reglamentación local de las candidaturas independientes, el principal reto en esta materia es preservar en el ámbito estatal el espíritu que se planteó en la reforma constitucional y legal en el ámbito federal para permitir el ejercicio real del derecho a ser votado por una vía diferente a la de los partidos políticos, la vía independiente. En otras palabras, el reto para los objetivos de la reforma de 2014 es cómo armonizar la autonomía de las entidades federativas con la determinación de requisitos razonables que hagan viable la ampliación del ejercicio del derecho ciudadano a ser votado.

Uno de los casos más emblemáticos de estas medidas restrictivas a las candidaturas independientes es el de Puebla. El congreso local de ese estado aprobó normativas que contemplan tan solo 20 días previos al inicio del periodo de campañas para el registro de los candidatos (regla aplicable a los tres cargos de elección popular locales), cuando la LGIPE (artículo 369, párrafo 2, fracción a)) permite que los candidatos independientes a la Presidencia, por ejemplo, recaben el apoyo ciudadano requerido a lo largo de 120 días. Además, es requisito que los ciudadanos

³⁹ En el anexo 2 de este reporte se sintetizan, desde una perspectiva comparada, las principales disposiciones de las reformas aprobadas por los congresos locales de los nuevos estados mencionados.

poblanos acudan a las oficinas distritales del INE y, frente a la presencia de representantes de partidos, notifiquen su respaldo al candidato independiente. Esto significa que quien pretenda competir como independiente para tal gubernatura tendría que garantizar que 130,980 poblanos (3% del padrón electoral) comparezcan en menos de 480 horas (CNN México, 2015).

A las regulaciones locales mencionadas le sucedieron diversas acciones de inconstitucionalidad que obligaron a la SCJN a pronunciarse sobre las medidas fijadas por los legisladores locales. En un primer momento, en los casos de las legislaciones de Durango, Zacatecas y Quintana Roo, los ministros determinaron que los congresos locales tienen amplia libertad configurativa para definir los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a postularse por esa vía. De igual manera, el 7 y 8 de septiembre de 2015, al pronunciarse en torno a una acción de inconstitucionalidad sobre el caso de Tamaulipas (38/2015), la Suprema Corte ratificó la constitucionalidad de las medidas reglamentarias aprobadas en dicho estado y su libertad configurativa para definir requisitos de postulación para las candidaturas independientes, (Espinosa, 2015).⁴⁰

Tras las reformas locales y las subsecuentes resoluciones del Poder Judicial, en el Senado se han presentado iniciativas de reforma que buscan garantizar el espíritu y objetivo originales de las candidaturas independientes como ampliación del ejercicio del derecho a ser votado, sin tener que transitar por la aduana partidista.⁴¹

En el proceso de deliberación pública y eventual aprobación legislativa que ocurra en las cámaras de diputados y senadores será importante tomar en cuenta una perspectiva de derechos humanos. Si bien la SCJN ha resuelto que los congresos estatales tienen libertad configurativa para regular las candidaturas independientes en el ámbito estatal, cabe preguntarse en qué medida las legislaciones locales que hacen más restrictiva la construcción de una candidatura independiente violentan el ejercicio del derecho humano a ser votado por esa vía. Esta interrogante exige considerar los principios rectores de los derechos humanos que se

40 Especialistas en Derecho constitucional y electoral como Arturo Espinosa (2015), cuestionaron que en las discusiones previas a la resolución los ministros no realizaron un test de proporcionalidad o razonabilidad respecto a los requisitos que fijan las nueve legislaciones locales controvertidas.

41 Se trata de las iniciativas presentadas el 6 de octubre de 2015 por el coordinador del grupo parlamentario del PAN, Fernando Herrera y el coordinador del grupo parlamentario del PRD, Miguel Barbosa, de forma independiente cada uno.

establecieron en la Constitución desde la reforma de 2011, específicamente el principio propersona y el principio de progresividad.

El principio propersona es uno de los criterios de interpretación y aplicación de las obligaciones en materia de derechos humanos que deben ser considerados por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito federal, estatal y municipal. El principio propersona se encuentra asentado en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional. La clave de este precepto constitucional es que toda interpretación en materia de derechos humanos debe hacerse buscando o garantizando que las personas reciban la protección más amplia de sus derechos.

En lo que se refiere al principio de progresividad, establecido en el artículo 3º constitucional, este comprende dos elementos: la prohibición de regresión y el máximo uso de recursos disponibles. La prohibición de regresión o retroceso significa que “el Estado no podrá disminuir el grado alcanzado en el disfrute de los derechos; este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que involucre derechos”, mientras que el máximo uso de recursos disponibles se refiere a que los países “deben adoptar medidas concretas encaminadas a mejorar la protección de estos derechos”, (Salazar, 2013:22-23). Por lo anterior, de acuerdo con los principios propersona y de progresividad de los derechos humanos, las legislaciones locales no podrían limitar o restringir el ejercicio del derecho a solicitar una candidatura por vía independiente, en los términos y condiciones que dicho ejercicio se encuentra ya establecido en la LGIPE. En otras palabras, el avance alcanzado en materia de ejercicio del derecho a ser votado por vía independiente, establecido en la Constitución y en la LGIPE, no puede hacerse más restrictivo en otras legislaciones locales (o generales), ya que esto iría en contra de los principios propersona y de progresividad. Según estos principios, sería violatorio de la Constitución hacer más difícil el ejercicio del derecho a solicitar una candidatura independiente en el ámbito local de lo que ya está regulado en otra legislación del país, siendo en este caso la LGIPE.

Cabe mencionar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) utilizó un criterio similar —el del principio de progresividad—, entre otros, en relación con el financiamiento privado de las candidaturas independientes.⁴²

42 En la sentencia SUP-REC-0193-2015, el TEPJF estableció que la “ampliación del contenido constitucional del derecho a ser votado [que se materializa en candidaturas independientes y de parti-

Financiamiento de las candidaturas independientes. La reglamentación sobre las candidaturas independientes en materia de financiamiento aprobada en 2014 estableció normativas puntuales sobre acceso al financiamiento, distribución y topes de gasto en campañas. Sin embargo, la heterogeneidad de la adopción del régimen normativo de las candidaturas independientes en las entidades federativas provocó una interpretación del TEPJF con implicaciones fundamentales para él.

Con motivo de un juicio de protección de derechos políticos presentado por Arne aus den Ruthen, candidato independiente a la delegación de Miguel Hidalgo, en el DF, en las elecciones de 2015, el TEPJF concluyó (sentencia SUP-REC-0193-2015) que “el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resulta aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos”, por lo que dicho principio no es aplicable a las candidaturas independientes. Para soportar esta sentencia, el Tribunal recurrió, entre otros aspectos, a los principios propersona y de progresividad de los derechos humanos, asentados en la Constitución, así como al argumento de que la existencia del derecho a ser votado debe ir acompañado de las oportunidades para la realización de ese derecho, y que la igualdad del mismo se materializa en la existencia de condiciones de equidad en la contienda electoral. En la sentencia, el Tribunal señala que, de haber querido, el legislador habría establecido límites puntuales al financiamiento privado a las candidaturas independientes en el artículo 41 constitucional, como sí se hace, por ejemplo, para el caso de la distribución de los tiempos en radio y televisión.

Como efecto de esta interpretación del TEPJF, en Nuevo León, donde la norma electoral local establecía el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado para partidos e independientes, como en todo el país, el candidato a gobernador por vía independiente, Jaime Rodríguez, tuvo el derecho de recibir financiamiento privado para gastos de campaña hasta por 49.5 millones de pesos, cantidad que colocó a los candidatos a gobernador de los partidos políticos en condiciones de inequidad y desventaja, en cuanto a financiamiento privado, respecto del independiente.

do] se traduce, inevitablemente, en una restricción de la libertad de configuración legal otorgada a los órganos legislativos secundarios —general, federal y locales—. Así, la actuación legislativa podrá adquirir distintas características, pero deberá partir de la necesidad de convertir a las candidaturas independientes en una realidad” (TEPJF, 2015d: foja 19).

Si la interpretación del TEPJF subsiste y se mantiene por encima del principio constitucional de preeminencia del financiamiento público sobre el privado, los candidatos independientes en el ámbito de las entidades federativas, podrían tener acceso a una amplia bolsa de recursos privados, con la consecuente y potencial captura de candidaturas por parte de actores con poder económico. Un mayor acceso a financiamiento privado por parte de los candidatos independientes podría abrir la posibilidad a que, en un escenario de desprestigio de los partidos políticos y de creciente interés en las candidaturas independientes como opciones reales de acceso al poder, actores con poder económico vean en este tipo de candidaturas una vía para acceder a posiciones de poder político y ejercer desde ahí su influencia.

5.4 Paridad de género: del acceso a los resultados

En materia de paridad de género, la implementación de la reforma y el cumplimiento de sus objetivos, tiene frente a sí el desafío de pasar del acceso de un mayor número de mujeres a cargos de representación popular, que ya se ha comenzado a materializar, a la paridad de resultados en términos de la ampliación y profundización de oportunidades para el ejercicio de poder político y participación de las mujeres en la toma de decisiones. Solo como ilustración de este punto y de la brecha entre el acceso y el resultado al que se hace referencia, es útil observar el número de mujeres que ocupan la presidencia de comisiones legislativas en los congresos que fueron renovados en 17 entidades federativas en 2015 y cuyos resultados en materia de composición entre mujeres y hombres, se analizó en el capítulo 4 de este estudio.

De 16 entidades federativas que renovaron su Poder Legislativo, el promedio de comisiones ordinarias por entidad es de 27, pero de ellas solo 11, también en promedio, son presididas por mujeres, es decir 39% de todas las comisiones (ver cuadro 5.1). Los promedios, sin embargo, ocultan una variación muy significativa. El número de comisiones ordinarias en los 16 congresos estatales varía de 42 (en Chiapas), a 14 (en Yucatán), y lo mismo sucede con el número de comisiones presididas por mujeres, que oscila entre 24 (en Chiapas) y solo 3 (Yucatán) y 4 (Morelos). En términos porcentuales, solo en seis entidades federativas la mitad o cerca de la mitad de sus comisiones ordinarias son presididas por mujeres.

La Cámara de Diputados federal no parece poner el ejemplo en este tema: de 56 comisiones ordinarias en que se articula su trabajo legislativo, las mujeres solo presiden 17, es decir, apenas 30% del total de comisiones ordinarias.

Cuadro 5.1. Comisiones ordinarias presididas por mujeres en congresos electos en 2015

Entidad	Comisiones ordinarias	
	Total	Presididas por mujeres (% del total)
Baja California Sur	27	13 (48.0)
Campeche	26	8 (30.7)
Chiapas	42	24 (57.1)
Colima	23	9 (39.1)
Estado de México	34	10 (29.4)
Guanajuato	21	10 (47.6)
Guerrero	29	9 (31.0)
Jalisco	36	18 (50.0)
Michoacán	28	13 (46.4)
Morelos	28	4 (14.2)
Nuevo León	23	6 (23.0)
Querétaro	25	13 (52.0)
San Luis Potosí	21	7 (33.3)
Sonora	35	15 (42.8)
Tabasco	28	10 (35.7)
Yucatán	14	3 (21.4)
Cámara de Diputados (federal)	56	17 (30.3)

Fuente: Elaboración propia con base en portales web de los congresos locales.

Nota: No se incluyen los datos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal porque a la fecha de elaboración de este estudio aún no se definían la distribución e integración de las comisiones ordinarias de este órgano legislativo.

Fuentes de consulta

- Aziz, A. (mayo-agosto, 2013). Paradojas electorales de 2012. *Desacatos*, 42, pp. 41-62.
- Bracho, T. (2010). Políticas públicas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En Mauricio Merino, et al. (coord.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 291-319). México: FCE-CIDE.
- Casar, María A. (2014). *La reforma de las instituciones políticas del Estado Mexicano*, Colección Para Entender. México: Nostra Ediciones.
- Castellanos, R. y Vidal, F. (2015). Implicaciones y desafíos de la reforma en materia político-electoral 2014 en el proceso de elecciones 2015. *Pluralidad y Consenso*, 23, pp. 70-95. Recuperado de www.senado.gob.mx/ibd/content/publicaciones/revista23/e.pdf
- Castro Martignoni, J.T. (septiembre-diciembre 2014). Dos fuentes de financiamiento público a los partidos políticos nacionales: federal y estatal. *Espacios Públicos*, 17(41), pp. 31-65. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67635359003>
- Cesop. (2015). *Encuesta Nacional de Opinión Pública: Candidaturas Independientes y Anulismo*, julio de 2015, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXII Legislatura de la Cámara de Diputados. Recuperado de <http://bit.ly/1GXjpdT>
- CNN México. (2015). *Beltrones se pronuncia contra candados a independientes en Puebla*. Recuperado de <http://goo.gl/nJ5Wg4>
- Córdova, L., et al. (2015). *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política*, Colección Los mexicanos vistos por sí mismos, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- _____. (2016). Hacia un balance del sistema nacional de elecciones. A dos años de la reforma 2014. En *4º Congreso Internacional: Estado, Democracia y Derechos Humanos de la Asociación Mexicana de Ciencia Política*.
- Corporación Latinobarómetro. (2015). *La confianza en América Latina 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana*, Santiago de Chile. Recuperado de www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp
- Espinosa, A. (2015). Jaque a las candidaturas independientes. *Nexos*. Recuperado de <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4928>

- FEP, IPN, ITAM. (2009). El sentir ciudadano. Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano 2009. *Este País*, 222.
- Flores, B., y Mejía N. (2015). Paridad horizontal se gana en tribunales. *Igualdad bajo el microscopio*. Recuperado de <http://bajoelmicroscopio.org/paridad-horizontal-se-gana-entribunales/>
- Hernández, E. y Schobert, L. (2010). Índice heterodoxo de calidad electoral subnacional en México. *Revista Justicia Electoral*, 1(5), 215-257. Recuperado de <http://bit.ly/1lXqU9> (consultado en octubre de 2015)
- Herrera, C. y Román, JA. (2014). Impugnan la formación de los organismo públicos locales. *La Jornada*. Recuperado de www.jornada.unam.mx/2014/10/10/politica/023n1pol
- Instituto Federal Electoral. (2014). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Recuperado de <http://tinyurl.com/oa5rwft>
- INE. (2015a). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales*. Recuperado de <http://goo.gl/Dd8UqH>
- _____. (2015b). *Lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los Servidores Públicos Titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismo Públicos Locales Electorales*. Recuperado de <http://goo.gl/VV9BVN>
- _____. (2015c). *Resultados electorales y asignación de diputados de mayoría relativa y representación proporcional*. Recuperado de www.ine.mx
- _____. (2014a). *Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral*. Recuperado de http://norma.ine.mx/documents/27912/276880/2014_Reg_Fiscalizacion.pdf/2f341b97-d177-4a2c-8929-4568d6ba96e3
- Inegi. (2013). *Poder Legislativo. Diputados por legislatura según sexo, 1952 a 2015*. Recuperado de www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mgob03&s=est&c=22183
- Inmujeres. (2015). *Indispensable unir esfuerzos por la paridad de cara al proceso electoral 2014-2015*. Recuperado de <http://bit.ly/1NbgUVV>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Martínez Puón, R. (2015). *Hacia la construcción del SPEN. Datos del Diagnóstico: algunas ideas*. INE. Recuperado de <http://bit.ly/1R5Lbaq>
- Méndez, I. y Loza N. (2013). De la calidad de las elecciones a la calidad de las democracias en los estados mexicanos, 2001-2012. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 4, 353-368. Recuperado de <http://bit.ly/1kPQVYV>
- Murayama, C. (2015). La lupa del INE. *Voz y Voto*, 271, pp. 9-13.
- Rodríguez, R. (2015). Candidatos independientes en México: un caso de movilización del cambio jurídico. En G. Phillip y Meyemberg Y. (coords.). *Let's talk about politics and policies in Mexico* (pp. 59-114), UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, ITAM, LSE-Ideas y LSE-Enterprise.
- Sánchez Gutiérrez, A. (septiembre, 2015). Antes de terminar... empezamos. *Voz y Voto*, 271, pp. 14-16.
- Sandoval, F. (2013). #ReformaPoliticaYa presenta 'requisitos mínimos'. *Animal Político*. Recuperado de <http://goo.gl/ZwrS4d>

- Salazar Ugarte, P. (coord.). (2013). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Secretaría de Gobernación. (2012). *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. Recuperado de www.encup.gob.mx
- Servicio de Administración Tributaria. (10 de agosto, 2015). *Presentan INE y SAT sistema para fiscalización a partidos políticos*. Comunicado de prensa 092/2015. Recuperado de <http://bit.ly/2dazxPC>
- Shugart, M. y Carey J. (1992). *Presidents and Assemblies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sonnleitner, W., Alvarado, A. y Sánchez, A. (2013). La paradoja mexicana: de la evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre la calidad del voto y a la cuestión de la legitimidad democrática. *Revista Mexicana de Derecho Electoral. Especial sobre Observación Electoral 2012*, 4, pp. 369-392. Recuperado de <http://bit.ly/1kPQVYV>
- TEPJF. (2014a). *Avisos complementarios de Sentencias*. Recuperado de <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/sesiones-publicas/1411580700>
- TEPJF. (2014b). *La Sala Superior confirmó el Acuerdo del INE para designar a los integrantes de los OPLES*. Boletín de Prensa 320/2014. Recuperado de www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/320/2014
- _____. (2014c). *Informe de labores 2013-2014*, México.
- _____. (2015a). *Informe de labores 2014-2015*, México.
- _____. (2015b). *Coordinación de Género, Sentencias*. Recuperado de <http://portales.te.gob.mx/genero/sentencia>
- _____. (2015c). *Coordinación de Género, Jurisprudencias*. Recuperado de <http://portales.te.gob.mx/genero/jurisprudencias>
- _____. (2015d). *Sentencia SUP-REC-193/2015*. Recuperado de <http://bit.ly/1P8eQA2>
- Valadés, D. (2005). *El gobierno de gabinete*. Recuperado de <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1552>
- _____. (2014). *Gobierno de Gabinete. Reforma*. Recuperado de <http://bit.ly/2edK5ec>

1. Candidaturas independientes a presidencias municipales, 2015

Entidad	Municipio	Género	Votación obtenida	
			Abs	%
Baja California Sur	Mulegé	M	151	0.7
Chiapas	Ángel Albino Corzo	M	379	3.0
Chiapas	Francisco León	H	871	23.5
Chiapas	Palenque	H	780	1.7
Chiapas	San Fernando	H	665	3.7
Chiapas	Tapachula	H	1,594	1.6
Chiapas	Tecpatán	H	2,744	24.8
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	H	3,799	2.2
Chiapas	Venustiano Carranza	H	491	2.0
Distrito Federal	Cuajimalpa	H	2,431	3.3
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	H	16,656	3.8
Distrito Federal	Milpa Alta	M	583	1.2
Distrito Federal	Milpa Alta	H	474	0.9
Distrito Federal	Milpa Alta	H	170	0.3
Distrito Federal	Milpa Alta	H	2,874	5.9
Distrito Federal	Miguel Hidalgo	H	9,657	5.6
Guanajuato	Pénjamo	M	3,357	5.9
Guanajuato	Comonfort	H	7,873	30.0
Guerrero	Ahuacuotzingo	H	74	0.6
Guerrero	Cuetzala del Progreso	H	664	16.3

Entidad	Municipio	Género	Votación obtenida	
			Abs	%
Guerrero	Pedro Ascencio Alquisiras	H	76	2.1
Jalisco	Guadalajara	H	4,835	0.7
Jalisco	Puerto Vallarta	H	4,213	4.6
Jalisco	Tuxpan	H	1,407	8.7
Jalisco	Valle de Juárez	H	515	14.4
México	Acolman	H	2,644	6.5
México	Cuautitlán	H	0	0
México	Rayón	H	251	4.1
México	San Antonio La Isla	H	81	0.9
México	Tejupilco	H	939	2.8
México	Texcoco	H	3,730	3.5
México	Texcoco	H	863	0.8
México	Villa del Carbón	H	2,879	14.2
México	Villa Guerrero	M	452	1.8
Michoacán	Penjamillo	H	331	3.8
Michoacán	Purúandiro	H	0	0
Michoacán	Jacona	H	675	2.9
Michoacán	Huaniqueo	H	1,340	28.9
Michoacán	Zitácuaro	H	1,491	2.5
Michoacán	Salvador Escalante	H	3,677	18.8
Michoacán	Morelia	H	75,380	27.6
Michoacán	Carácuaro	H	589	10.9
Michoacán	Acuitzio	H	1,527	28.7
Michoacán	Tumbiscatio	H	11	0.3
Michoacán	Lázaro Cárdenas	H	3,236	6.0
Morelos	Atlatlahucan	H	637	6.5
Morelos	Jojutla	H	667	2.6
Morelos	Jonatepec	M	1,673	20.1
Nuevo León	Apodaca	H	19,629	10.1
Nuevo León	El Carmen	H	586	7.7
Nuevo León	García	H	25,557	41.7

Entidad	Municipio	Género	Votación obtenida	
			Abs	%
Nuevo León	San Pedro Garza García	M	11,260	17.3
Nuevo León	Gral. Escobedo	H	25,805	20.1
Nuevo León	Guadalupe	H	21,107	6.9
Nuevo León	Hualahuises	H	388	9.3
Nuevo León	Montemorelos	H	1,458	5.3
Nuevo León	Santa Catarina	H	13,356	12.3
Nuevo León	Santiago	H	1,215	5.7
Querétaro	Tolimán	H	459	3.5
Querétaro	Ezequiel Montes	H	553	2.9
Querétaro	Tolimán	H	1,314	10.1
Querétaro	Cadereyta de Montes	H	6,659	22.9
Querétaro	Ezequiel Montes	H	2,800	14.9
Querétaro	Corregidora	H	2,722	4.1
Querétaro	El Marqués	H	567	1.0
San Luis Potosí	Ciudad Maíz	H	257	1.8
San Luis Potosí	Ébano	M	120	0.7
Sonora	Empalme	H	1,242	5.9
Sonora	Fronteras	H	449	10.8
Sonora	San Miguel de Horcasitas	H	12	0.4
Sonora	San Ignacio Río Muerto	H	1,863	27.1
Tabasco	Cárdenas	H	4,107	4.5
Tabasco	Centla	H	338	0.8
Tabasco	Centro	H	2,056	0.9
Tabasco	Comalcalco	H	930	1.0
Tabasco	Macuspana	H	4,723	8.4
Tabasco	Paraíso	H	741	18.0
Yucatán	Yaxkukul	H	43	2.1
Yucatán	Acanceh	H	497	6.4

2. Comparativo de requisitos para obtener el registro de una candidatura independiente en entidades federativas con reformas recientes en la materia

Obtención de apoyo ciudadano	Financiamiento privado en campaña	Militancia partidista	Próxima elección
Baja California Sur			

Gobernador: 4% de firmas de los electores de la entidad, en por lo menos 9 distritos electorales, que sumen cuando menos 1% de los ciudadanos de la lista nominal de electores en cada distrito.

Diputados locales: 5% de firmas de electores del distrito, con al menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos 2% de ciudadanos de la lista nominal en cada una de ellas.

Alcaldía: 5% de firmas de electores del municipio, con ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen al menos 3% de ciudadanos de la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Plazo: 60 días en todos los casos.

No podrá rebasar 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

En la solicitud de registro, hacer constar por escrito no ser militante de partido alguno.

1 de julio de 2018.

Chihuahua			
------------------	--	--	--

Gobernador: 3% de la lista nominal de electores, integrada por electores de al menos 45 municipios, que representen al menos 2% de la lista nominal de cada uno de dichos municipios. Plazo: 45 días.

Diputados locales: 3% de la lista nominal del distrito en cuestión y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales, que representen al menos el 2% de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales. Plazo: 30 días.

Alcaldías: 3% de la lista nominal del municipio y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos 2% de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales. Plazo: 30 días.

No podrá rebasar, en ningún caso, el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate

Comprobar no haber militado en un partido en los últimos 3 años anteriores a la elección.

5 de junio de 2016

Obtención de apoyo ciudadano	Financiamiento privado en campaña	Militancia partidista	Próxima elección
Durango			

Gobernador: 3% de la lista nominal estatal, integrada por electores de al menos 20 municipios, que sumen cuando menos 2% de ciudadanos de la lista nominal en cada uno. Plazo: 40 días.

Diputados locales: 3% de la lista nominal del distrito, con al menos la mitad de las secciones electorales que comprenda, que sumen mínimo 2% de ciudadanos de la lista nominal en cada una de ellas. Plazo: 30 días.

Alcaldías: 3% de la lista nominal de electores del municipio, integrada por ciudadanos de al menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos 2% de ciudadanos de la lista nominal en cada una. Plazo: 30 días.

No podrá rebasar en ningún caso el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

Comprobar que en los últimos tres años no fueron postulados por un partido a un cargo de elección.

5 de junio de 2016

Hidalgo

Gobernador: 3% de la lista nominal, integrada por electores de por lo menos 43 municipios, que representen, cuando menos, 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal en cada uno de ellos. Plazo: 60 días.

Diputados locales: 3% de la lista nominal del distrito electoral en cuestión, integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen, cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal en cada una de ellas. Plazo: 45 días.

Alcaldías: 3% de la lista nominal del municipio, integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas. Plazo: 30 días.

No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

Comprobar que en las dos elecciones anteriores no participó en procesos internos de partidos.

5 de junio de 2016

Obtención de apoyo ciudadano	Financiamiento privado en campaña	Militancia partidista	Próxima elección
Puebla			

Gobernador: 3% del padrón electoral estatal, con electores de al menos dos terceras partes de los municipios de la entidad. Al menos debe obtenerse 2% de apoyo de los ciudadanos empadronados en cada municipio.

Diputados locales: 3% del padrón del distrito, con electores de al menos dos terceras partes de los municipios que componen el distrito y que representen al menos 2% de los ciudadanos del padrón en el municipio.

Alcaldías: a) 5% de firmas en municipios con un padrón electoral de hasta 5 mil ciudadanos, con ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren; b) 3% de firmas en municipios con un padrón superior a 5 mil ciudadanos, y con ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren; y, c) para el municipio de Puebla, 3% de ciudadanos inscritos en el padrón de por lo menos dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en ese municipio, y ciudadanos de al menos la mitad de las secciones electorales que los integren.

En todos los casos, los ciudadanos que apoyen a candidatos independientes deben acudir personalmente a las oficinas de las autoridades electorales para confirmar su apoyo presentando original y copia de su credencial de elector. Plazo: Para todos los casos, en los 20 días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos.

Gobernador: para aportaciones de personas físicas, el límite es el 0.20% del tope de gasto de campaña aprobado en la elección inmediata anterior.

Diputados locales: para aportaciones de personas físicas, el límite es 1.5% del tope de gasto de campaña aprobado en la elección inmediata anterior.

Alcaldías: para aportaciones de personas físicas, el límite es 2% del tope de gasto de campaña aprobado en la elección inmediata anterior.

Comprobar que no militaron en algún partido político al menos un año antes del día de la elección.

1 de julio de 2018

Obtención de apoyo ciudadano	Financiamiento privado en campaña	Militancia partidista	Próxima elección
Sinaloa			

Gobernador: 2% de la lista nominal estatal integrada por electores de por lo menos la mitad de los municipios del estado, que sumen cuando menos 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellos. Plazo: 40 días.

Diputados locales: 2% de los inscritos en la lista nominal de electores del distrito correspondiente, con electores de por lo menos la mitad de las secciones del distrito, que sumen al menos 1% de los ciudadanos de la lista nominal en cada una de ellas. Plazo: 30 días; podrán tener 40 días en los procesos en que también se elija gobernador.

Alcaldías: 2% de los inscritos en la lista nominal de electores del municipio respectivo, integrada por electores de por lo menos la mitad de las secciones del municipio, que sumen cuando menos 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas. Plazo: 30 días; podrán tener 40 días en los procesos en que también se elija gobernador.

No será aplicable a las candidaturas independientes el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado en las campañas electorales. Ninguno de los dos tipos de financiamiento deberá rebasar el tope de gastos de campaña fijado.

Comprobar en su solicitud no militar en algún partido político.

5 de junio de 2016

Obtención de apoyo ciudadano	Financiamiento privado en campaña	Militancia partidista	Próxima elección
Tamaulipas			
<p><i>Gobernador:</i> 3% de la lista nominal integrada por electores de por lo menos 22 municipios, que sumen, cuando menos 1% de ciudadanos de la lista nominal de electores de cada uno de ellos.</p> <p><i>Diputados locales:</i> 3% de la lista nominal integrada por electores de más de la mitad de las secciones de los municipios del distrito que corresponda, que sumen al menos 1% de ciudadanos de la lista nominal de electores en cada una de dichas secciones.</p> <p><i>Alcaldías:</i> 3% de la lista nominal integrada por electores de más de la mitad de las secciones que lo integran y que sumen, cuando menos 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p> <p>Plazos: El Consejo General emitirá la convocatoria con los plazos a más tardar el 15 de diciembre previo al año de la elección.</p>	<p>No podrá rebasar, en ningún caso, el tope de gasto que para la elección de que se trate haya sido tasado para los partidos políticos.</p>	<p>Comprobar en su solicitud de candidatura por escrito no militar en algún partido político.</p>	<p>5 de junio de 2016</p>
Tlaxcala			
<p><i>Gobernador:</i> 3% de la lista nominal estatal. Plazo: 40 días.</p> <p><i>Diputados locales:</i> 6% de la lista nominal del distrito. Plazo: 30 días.</p> <p><i>Alcaldías:</i> 8% de la lista nominal municipal. Plazo: 30 días.</p> <p><i>Presidencias de comunidad:</i> 12% de la lista nominal de la comunidad. Plazo: 20 días.</p>	<p>No especificado.</p>	<p>No haber desempeñado un cargo partidista en los seis meses previos a la elección.</p>	<p>5 de junio de 2016</p>

Obtención de apoyo ciudadano	Financiamiento privado en campaña	Militancia partidista	Próxima elección
Veracruz			

Gobernador: 3% de la lista nominal integrada por electores de todos los distritos electorales, que sumen cuando menos 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada uno de ellos. Plazo: 60 días.

Diputados locales: 3% de la lista nominal del distrito integrada por ciudadanos de la totalidad de los municipios que integran el distrito y que sumen como mínimo 2% de ciudadanos de la lista nominal de cada uno de ellos. Plazo: 60 días.

Alcaldías: 3% de la lista nominal del municipio integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos 2% de ciudadanos de la lista nominal de electores municipal. Plazo: 30 días.

No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gastos fijado para la elección de que se trate.

Manifiestar por escrito, bajo protesta de decir verdad, no estar afiliado a un partido político. Se estableció también que los aspirantes deberán tener “buena fama pública”.

5 de junio de 2016

Fuente: Elaboración propia con información de: Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (2015). Recuperado de <http://goo.gl/VGJsNs>; Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2015). Recuperado de <http://goo.gl/h2XMKZ>; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (2015). Recuperado de <http://goo.gl/tSKZuR>; Código Electoral del Estado de Hidalgo (2015). Recuperado de <http://goo.gl/z9LMWU>; Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (2015). Recuperado de <http://goo.gl/6MyFeX>; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa (2015). Recuperado de <http://goo.gl/rx5tWQ>; Ley Electoral del Estado de Tamaulipas (2015). Recuperado de <http://goo.gl/Ip60i8>; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Recuperado de <http://goo.gl/dRfB8D>; Código Electoral del Estado de Veracruz (2015). Recuperado de <http://goo.gl/HGYIR3>.



La Reforma Político-Electoral de 2014.
Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos.
Se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2016
en los talleres de D3 ediciones SA de CV,
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural ahuesado de 75 gr.

LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos

¿Qué problemas se propuso resolver la reforma político-electoral de 2014? ¿Hay consistencia entre las normas aprobadas y los diagnósticos que la justificaron? Tras los comicios de 2015, ¿cuáles son sus primeros resultados y qué desafíos tiene en su porvenir? Este volumen intenta dar respuesta a estas preguntas enfocándose en cuatro cambios institucionales que influirán de forma determinante en la integridad de los futuros procesos electorales: la nueva estructura del Sistema Electoral Nacional, el nuevo modelo de fiscalización de recursos públicos, las candidaturas independientes y la paridad de género. En el éxito o fracaso de estos cambios se cifra la suerte de la democracia mexicana.

REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

ALEJANDRO ENCINAS NÁJERA

NOEL PÉREZ BENÍTEZ

(coordinadores)

REFORMAS ESTRUCTURALES: AVANCES Y DESAFÍOS es un proyecto de investigación del IBD que hace un alto en el camino para analizar el diseño, la implementación y los primeros resultados de ocho reformas estructurales, aprobadas entre 2008 y 2014, que se propusieron modificar el curso del desarrollo nacional.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, su labor ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

ISBN: 978-607-8320-52-3



9 786078 320523

