

Formación de partidos en perspectiva comparada, 1990-2018

Ludwig Van Bedolla*

Introducción

Los partidos políticos son parte fundamental de una democracia, promueven la participación ciudadana y dan acceso a los ciudadanos al poder público mediante el sistema de elecciones. Algunos consideran que la creación y pronta desaparición de partidos políticos son características de democracias jóvenes o poco desarrolladas, mientras que un sistema de partidos estable es muestra de un sistema democrático consolidado, México es parte de los primeros. El siguiente texto estudia la formación de nuevos partidos nacionales y estatales y reflexiona sobre las implicaciones que tiene una alta rotación de nuevos partidos para la democracia mexicana.

¿Qué determina la formación de nuevos partidos políticos en México? En la versión previa de este estudio se analizó esta pregunta desde la perspectiva institucional y se evaluaron los requisitos legales para crear partidos en diferentes países, particularmente con régimen presidencial (Bedolla 2014). La conclusión de aquel estudio era que en México había importantes barreras a la entrada para que una organización

* ExAsesor en el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. Egresado de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

obtuviera registro como partido político: presentar tanto documentos constitutivos básicos como un umbral mínimo de afiliados, así como realizar asambleas (distritales o estatales). Esos obstáculos protegen a los partidos con registro de la competencia electoral, pues se reducen los incentivos para crear nuevos partidos.

En este capítulo se analiza el impacto del grado de competencia electoral en la formación de partidos. Las variables que se analizan son: número de puestos a elegir (magnitud de distrito), cantidad de partidos existentes, participación de partidos locales y porcentaje de participación ciudadana en la elección previa. Para el análisis se construyó una base de datos de las elecciones de diputados locales en todo el país realizadas entre 1990 y 2016; con esa información se comparó la formación de partidos en México.

Diversos autores han estudiado la relación entre la competencia electoral y los incentivos para formar partidos políticos (Cox y Amorim 1997; Duverger 2000; Lago 2009; Lago y Martínez 2009; Tavits 2008). Los resultados de estas investigaciones no coinciden al explicar la importancia que tiene la competencia electoral sobre la formación de partidos, ya que cada uno considera distintos factores explicativos. Este capítulo se suma a la discusión del tema y analiza la creación de partidos en los treinta y dos estados del país durante más de veinticinco años.

La competencia electoral importa al momento de formar un partido político. Si bien los requisitos para obtener registro impactan en el número de partidos nuevos, la percepción que tienen las organizaciones políticas sobre el grado de apertura y el nivel de competencia del sistema de partidos afecta su decisión de formar o no su propia organización para competir en las elecciones. Ésta es la hipótesis que se pone a prueba en las siguientes páginas.

Para demostrar el argumento, el capítulo se divide en cinco partes. La primera describe brevemente los requisitos de formación de partidos políticos nacionales vigentes en 2017. La segunda compara las reglas de formación de partidos estatales antes y después de 2014, en este año se aprobó la reforma electoral que armonizó las legislaciones locales con la federal. La tercera contiene los datos descriptivos de formación de partidos: partidos nuevos formados en el periodo de estudio, promedio de partidos que compitieron en las elecciones locales, partidos lo-

cales que se crearon y las elecciones en que participaron, entre otros. Asimismo, se presenta un modelo estadístico de conteo de eventos para determinar el impacto que tienen diferentes variables asociadas con la competencia electoral en la formación de nuevos partidos. Se espera que entre mayor sea la competencia menor será el número de partidos nuevos. La cuarta parte ofrece conclusiones y los temas pendientes para un estudio futuro. Finalmente, se enlistan algunas recomendaciones para fortalecer la calidad de la democracia desde la creación de partidos nuevos.

Requisitos de formación de partidos políticos nacionales

Los partidos políticos fueron legalmente reconocidos como tales en 1946, aunque ya había un antecedente legal en la ley electoral maderista de 1911 (Chuayffet 2002). En 1977 se incluyó en la Constitución la figura de los partidos políticos como entidades de interés público. En 1990, año en que inicia este estudio, se promulgó el Cofipe, que sentó las bases para formar partidos políticos y que se han mantenido por más de 25 años con algunas modificaciones menores (Díaz 2008).

En 2014 se aprobó la reforma político-electoral que abrogó el Cofipe y creó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Antes, el Cofipe y las legislaciones electorales estatales establecían los requisitos y procedimientos para formar un partido nuevo, pero con la reforma se creó una norma específica para regularlos: la Ley General de Partidos Políticos. Ésta desarrolla las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales y establece los siguientes requisitos para formar un partido político:

- Presentar una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades.
- Los partidos políticos nacionales deberán contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien, tener trescientos militantes en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales. Asimismo, el número total de militantes debe

ser mayor a 0.26% del padrón electoral federal de la elección inmediata anterior.

- Los partidos políticos locales deberán acreditar militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad. El número total de militantes en la entidad deberá ser mayor o igual a 0.26% del padrón electoral de la elección local inmediata anterior (LGPP 2014, Artículo 10).

La regulación vigente hasta 2018 distingue entre los procesos y requisitos para obtener registro como partido nacional y local. Los primeros son atendidos por el INE y los segundos por los Ople. Hay que señalar que las reglas de formación de partidos las establece la federación, pero los congresos estatales conservan las facultades para determinar las “reglas de salida”, es decir, las causales que llevan a un partido local a perder su registro. A pesar de ello, la Ley General de Partidos Políticos incluye las siguientes directrices básicas sobre el tema:

- No participar en un proceso electoral ordinario.
- No obtener por lo menos 3% de la votación válida emitida en la elección en que participó, ya sea que participe solo o en coalición.
- Dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- El incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones establecidas en la normatividad electoral.
- Que sus miembros lo declaren disuelto conforme a los estatutos del partido.
- Que se fusione con otro partido político (LGPP 2014, Artículo 94).

Asimismo, los congresos estatales conservaron la facultad de legislar el proceso para que un partido político nacional que pierda su registro por no alcanzar el umbral de votación (3% de los sufragios válidos) se convierta en un partido local si es que cubre el mínimo de votación requerido en la entidad.

Tabla 1. Requisitos de formación de partidos a partir de 2014

Requisito	Nacional	Local
Institución ante la que se hace la solicitud	Instituto Nacional Electoral	Organismo Público Local correspondiente
Celebración de Asambleas	20 estados o 200 distritos electorales	2/3 de los municipios
Número de afiliados que participan en cada asamblea	Mayor a 3,000 o 300 dependiendo de la modalidad de las asambleas que se realicen	Mayor a 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o delegación
Celebración de asamblea constitutiva	Asamblea nacional constitutiva	Asamblea local constitutiva

Fuente: Elaboración propia, con información de la LGPP (2014, artículos 12 y 13).

Requisitos de formación de partidos en el ámbito local

Antes de la reforma de 2014, cada estado establecía en sus reglas los requisitos para formar nuevos partidos, los elementos mínimos que debían contener sus documentos básicos, el número de afiliados a acreditar o el tipo y número de asambleas por realizar. También establecía las “reglas de salida”, entre ellas, el umbral de votación para conservar el registro y las causales de pérdida de éste. Sin embargo, con la reforma se establecieron criterios comunes que adoptaron los congresos estatales al momento de armonizar su legislación electoral.

Para analizar los cambios que sufrió dicha legislación es necesario concentrarse en los aspectos relevantes que compartían las leyes estatales. En este estudio se comparan las leyes vigentes en 2018 con la legislación inmediata anterior y se analizan los requisitos centrales para crear un partido local: documentos básicos, umbral de afiliados y número y tipo de asambleas que deben realizar. Asimismo, se estudian dos aspectos centrales para la supervivencia de los partidos políticos: el financiamiento público y las causales de pérdida de registro.

Antes de la reforma de 2014, las reglas estatales compartían el requisito de que cualquier organización que quisiera obtener registro como partido debía formular tres documentos básicos: declaración de principios, programa de acción y estatutos. El resto de las condiciones

legales variaba considerablemente de estado a estado, desde el mínimo de afiliados necesarios hasta el tipo de asambleas que debían celebrarse. La obligación de formular y presentar documentos básicos fue el único que se conservó idéntico en la reforma de 2014. La tabla 2 resume los requisitos de formación de partidos, vigentes hasta 2014 en el ámbito local.

Antes de que la legislación electoral estatal se homologara con la reforma de 2014, la mayoría de los estados establecía como requisito para formar un partido que la organización interesada acreditara un mínimo de afiliados (umbral de afiliados), salvo Aguascalientes, cuya legislación sólo contemplaba la participación de los partidos nacionales acreditados ante el Instituto Electoral Estatal (IEE). En todo el país había tres modalidades para comprobar el umbral de afiliados: municipal, distrital y mixta (se podía elegir entre ellas). La primera implicaba acreditar cierto número de afiliados en un número de municipios determinado por ley, lo mismo sucedía con el distrital. Antes de la reforma, el modelo municipal era el más común: se presentaba en diecinueve entidades (59%), mientras que los modelos distrital y mixto predominaban en seis (19%) y cinco (16%) estados, respectivamente.

Otro requisito para obtener el registro como partido local era acreditar la realización de cierto número de asambleas en los municipios o distritos de la entidad. Cada estado definió un número o porcentaje distinto, de modo que había variaciones importantes. Al igual que con la comprobación de afiliados, había tres modelos de asamblea que se podían realizar: municipal, distrital y mixto. En diecisiete estados (53% del total) se optó por el modelo de asamblea municipal; en seis (19%) por el distrital; en cinco (16%) por el mixto. En los cuatro restantes, las particularidades impiden colocarlos en alguna categoría específica.

Con la reforma de 2014 se homologó la mayoría de los requisitos para formar un partido político local. La Ley General de Partidos Políticos estableció obligaciones generales como acreditar militantes en dos terceras partes de los municipios de la entidad y que el número de militantes fuera mayor o igual a 0.26% del padrón electoral de la elección local inmediata anterior. Con estas directrices básicas se armonizó la normativa local, aunque algunos congresos estatales como el de

Coahuila, San Luis Potosí y Tabasco establecieron umbrales de afiliados superiores a los que exige la ley federal.

Además de los requisitos de formación, la reforma modificó dos variables que influyen directamente en la supervivencia de los partidos: el umbral para conservar el registro y las fórmulas para calcular y repartir el financiamiento público. Antes de 2014, el umbral de votación para conservar el registro variaba significativamente de estado a estado; había entidades en las que era de 1% y otras donde era de 3%. La reforma de 2014 lo fijó en 3% (LGPP 2014, Artículo 85, fracción 4).

El umbral de votación mínima cobró relevancia en 2007, cuando la ley prohibió a los partidos nuevos formar frentes, coaliciones o fusiones en sus primeros comicios. Ese mismo año se decidió que los partidos coaligados debían aparecer en la boleta electoral de forma independiente y con su propio emblema. Esto para distinguir entre los votos de los partidos que forman la coalición, facilitar el conteo independiente de cada voto y determinar qué partidos alcanzaron el umbral de votación para conservar su registro (Cofipe 2008, Artículo 95, fracción 9). Ambas restricciones redujeron las probabilidades de que los nuevos partidos conserven su registro.

Tabla 2. Requisitos de formación de partidos vigentes hasta 2014

Estado	Umbral de afiliados total	Municipios mínimos	Umbral municipal	Distritos mínimos	Umbral distrital	Número mínimo de asambleas a celebrar
Aguascalientes	-	-	-	-	-	-
Baja California	3,000	20	2,500	3	400	Asamblea constitutiva
Baja California Sur	0.50%	3	0.20%	-	-	3 municipios
Campeche	6,000	6	1,000	10	600	6 municipios o 10 distritos electorales
Chiapas	3%	33%	3%	-	-	33% de los municipios
Chihuahua	0.5%	15	150	-	-	15 municipios
Coahuila	1.5%	-	-	9	1.50%	9 distritos electorales
Colima	0.5%	-	-	-	-	50% +1 distritos electorales en 6 municipios
Distrito Federal	1.8%	66%	1.80%	-	-	66% de las delegaciones
Durango	2%	66%	2%	-	-	66% de los municipios
Guanajuato	11,500	50%	500	50%	500	50% municipios o distritos electorales
Guerrero	6,000	30	200	-	-	30 municipios
Hidalgo	25,000	66%	250	-	-	66% municipios o distritos electorales
Jalisco	1%	33%	1%	-	-	33% municipios
México	10,600	50% + 1	200	-	-	50% +1 de los municipios
Michoacán	11,200	50%	200	-	-	50% de municipios

Continuación

Estado	Umbral de afiliados total	Municipios mínimos	Umbral municipal	Distritos mínimos	Umbral distrital	Número mínimo de asambleas a celebrar
Morelos	2%	66%	2%	-	-	66% de municipios
Nayarit	2%	-	-	50% +1	2%	50% +1 de los distritos electorales
Nuevo León	4,000	15	30	-	-	15 municipios
Oaxaca	1.5%	-	-	13	3%	13 municipios
Puebla	0.11%	-	-	100%	0.11%	100% distritos electorales
Querétaro	1.5%	10	1.50%	-	-	10 municipios
Quintana Roo	15,000	-	-	10	1,500	10 distritos electorales
San Luis Potosí	2%	66%	1%	-	-	No específica
Sinaloa	1%	10	1%	-	-	10 municipios
Sonora	15,000	50% +1	100	-	-	50% +1 de los municipios
Tabasco	21,000	12	1,750	12	1,500	12 municipios o 14 distritos electorales
Tamaulipas	5,000	50% +1	200	50% +1	400	50% +1 municipio
Tlaxcala	6,000	40	100	-	-	Asamblea constitutiva
Veracruz	1%	66%	1%	-	-	66% municipios
Yucatán	2,500	-	-	10	250	10 distritos electorales
Zacatecas	1%	30	1%	-	-	30 municipios
Cofipe	3000	20	0.26%	200	300	Nacional o local

Fuente: Elaboración propia con datos de la legislación electoral de cada uno de los estados.

Además del umbral de votación, hay otras causales para cancelar el registro de un partido político. Previo a la reforma de 2014, los códigos o leyes electorales estatales determinaban esas razones, lo que generó que las reglas variaran considerablemente de un estado a otro, a pesar de que el código electoral federal establecía los siguientes puntos mínimos:

- No participar en una elección ordinaria.
- Obtener menos de 2% de la votación (solo o coaligado).
- Dejar de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro.
- Incumplir grave y sistemáticamente sus obligaciones legales.
- Ser disuelto por sus miembros.
- Fusionarse con otro partido.

La mayoría de los estados adoptó esos puntos como base, pero sólo ocho conservaron idénticos los requisitos que establecía el Cofipe; el resto los modificó o agregó otros. La diferencia más común entre estados era el umbral de votación necesario para conservar el registro. Las variantes de cada estado se detallan en el anexo II.

Tabla 3. Estados con diferentes umbrales para conservar registro como partido hasta 2014

Umbral (%)	Número de estados	Porcentaje	Estados
1.5	6	19	Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas, y Yucatán.
2.0	18	56	Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz.
2.5	3	9	Aguascalientes, Baja California y Zacatecas.
3.0	5	16	Guerrero, Jalisco, Morelos, Querétaro y Tlaxcala.

Fuente: Elaboración propia con datos de la legislación electoral de cada uno de los estados.

Las reglas de financiamiento de partidos políticos también se homologaron con la reforma de 2014, pues antes cada entidad determinaba estas reglas. Del total de entidades, veintisiete calculaban el

monto total de financiamiento para actividades ordinarias con base en la fórmula que establecía el Cofipe:

$$\text{Financiamiento total} = \text{Padrón electoral} \times 0.65 \text{ (salario mínimo en el Distrito Federal)}$$

Fuente: Cofipe 2008, artículo 78.

Había múltiples variantes de esta fórmula en los estados. El cambio más común era en el porcentaje de salario mínimo por el que se multiplicaba el padrón electoral o la fecha de corte del padrón. Era tal la diferencia entre fórmulas que sólo cuatro estados conservaron la que establecía el Cofipe, el resto desarrolló variantes de la misma. Sucedió lo contrario con la fórmula para distribuir el financiamiento entre los partidos, ya que la mayoría de las entidades conservaron la misma fórmula del Cofipe.

Distribución del financiamiento (Cofipe)

$$= (30\% \text{ igualitario entre los partidos con representación en el Congreso} \\ + (70\% \text{ según el porcentaje de votación recibida)})$$

Fuente: (*idem*)

Veintidós estados (62.5%) se apegaron a esta fórmula, mientras que el resto modificó el porcentaje de recursos a repartir de forma igualitaria. Sin embargo, hay que resaltar que todos conservaron un sistema de distribución mixto para repartir los recursos entre los partidos políticos de forma más proporcional. Esto significa que un porcentaje se asignaba de forma igualitaria entre todos los partidos con registro y el resto se asignaba de acuerdo con los votos que obtuviera cada uno en la elección previa. El anexo I resume los diferentes modelos de financiamiento que tenían los estados previos a la reforma de 2014.

Es importante entender los cambios que sufrió el umbral para conservar el registro y el financiamiento público, ya que ambos afectan las probabilidades de supervivencia de los partidos. Por un lado, el financiamiento público establece un límite a la cantidad de recursos legales a los que puede acceder un partido, pues la ley establece que este tipo de financiamiento prevalece sobre el resto. Por otro lado, entre 1990 y 2018, la principal causa por la que perdieron su registro los partidos

fue no alcanzar el umbral de votación exigido. De modo que la fórmula de financiamiento impacta el total de recursos disponibles para los nuevos partidos y, por tanto, sus probabilidades de alcanzar el límite necesario para conservar su registro.

Como prueba, baste decir que entre 1990 y 2018 ciento dos organizaciones notificaron a las autoridades electorales su intención de formar un partido político nacional. Veinticuatro lo lograron (algunas habían perdido registro y lo solicitaron de nuevo); de entre ellas, veinte perdieron su registro por no alcanzar el umbral de votos establecido. Los cuatro restantes mantenían su registro hasta 2018: PT, PVEM, MC (antes Convergencia) y Morena. Esto demuestra que el umbral es determinante en la supervivencia de los partidos. Hay que resaltar que, del total de partidos nacionales formados en ese periodo, catorce perdieron su registro después de participar en su primera elección.

Tabla 4. Partidos que perdieron su registro entre 1990 y 2016

Partido	Siglas	Año de registro	Pérdida de registro	Votación de diputados
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1990	1991	1.03
Partido Revolucionario de los Trabajadores	PRT	1991	1991	0.56
Partido del Trabajo	PT	1991	1991	1.07
Partido Ecologista de México	PEM	1991	1991	1.37
Partido Popular Socialista	PPS	1948	1994	0.67
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	1954	1994	0.82
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	1999	2000	0.01
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1979	1994	0.00
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	PFCRN	1987	1994	1.09
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1993	1994	0.43
Partido Popular Socialista	PPS	1996	1997	0.33
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1996	1997	0.64
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	PFCRN	1997	1998	0.01

Continuación

Partido	Siglas	Año de registro	Pérdida de registro	Votación de diputados
Partido Centro Democrático	PCD	1999	2000	1.39
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	1999	2000	0.73
Democracia Social	DS	1999	2000	1.88
Partido de la Sociedad Nacionalista	PSN	1999	2003	0.27
Partido Alianza Social	PAS	1999	2003	0.74
México Posible	MP	2002	2003	0.91
Partido Liberal Mexicano	PLM	2002	2003	0.41
Fuerza Ciudadana	FC	2002	2003	0.46
Partido Socialdemócrata	PS	2005	2009	1.03
Partido Humanista	PH	2014	2015	2.25
Partido Encuentro Social	PES	2014	2018	2.51
Partido Nueva Alianza	Panal	2005	2018	2.58
Partido Revolucionario Institucional	PRI	1929	Activo	-
Partido Acción Nacional	PAN	1939	Activo	-
Partido de la Revolución Democrática	PRD	1989	Activo	-
Partido del Trabajo	PT	1990	Activo	-
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	1993	Activo	-
Movimiento Ciudadano	MC	1999	Activo	-
Movimiento de Regeneración Nacional	Morena	2014	Activo	-

Fuente: INE, “Partidos Políticos Nacionales que han perdido su registro en el periodo 1991-2016”. Disponible en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_sobre_perdida_de_registro/.

Modelo explicativo

Entre 1990 y 2016 se realizaron 287 elecciones para diputado local en los 31 estados de la República y el entonces Distrito Federal.¹ En 47% de esas elecciones participó al menos un partido nuevo.² De ese porcentaje, sólo en una de cada cuatro votaciones (11% del total) un partido nuevo ganó al menos un escaño del congreso local. La mayoría de éstos fueron partidos que se escindieron de otros, por lo que se presume que conservaron parte importante de sus redes y fuentes de apoyo, lo que les ayudó a conseguir la cantidad suficiente de votos para ganar una curul y conservar su registro.

En cada elección local participaron en promedio 1.16 partidos nuevos y había 7.02 partidos existentes. Esto significa que, entre 1990 y 2016, compitieron en promedio 8.2 partidos políticos en cada elección local. Por un lado, esto favoreció a los partidos grandes —PRI, PAN y PRD— en las elecciones de mayoría relativa, ya que el voto se fragmentaba entre más contendientes y éstos requerían un número menor de votos para ganar la elección. Por otra parte, los partidos pequeños se beneficiaron de la asignación de escaños de representación proporcional, pues la mayoría de las primeras curules que obtuvieron fue mediante esa modalidad. Hay que recordar que México tiene un sistema mixto en el que un porcentaje de las curules se asigna por mayoría y el resto de forma proporcional a los votos que obtuvo cada partido, lo que ayuda a que partidos nuevos o pequeños aumenten sus posibilidades de ganar puestos en el Congreso.

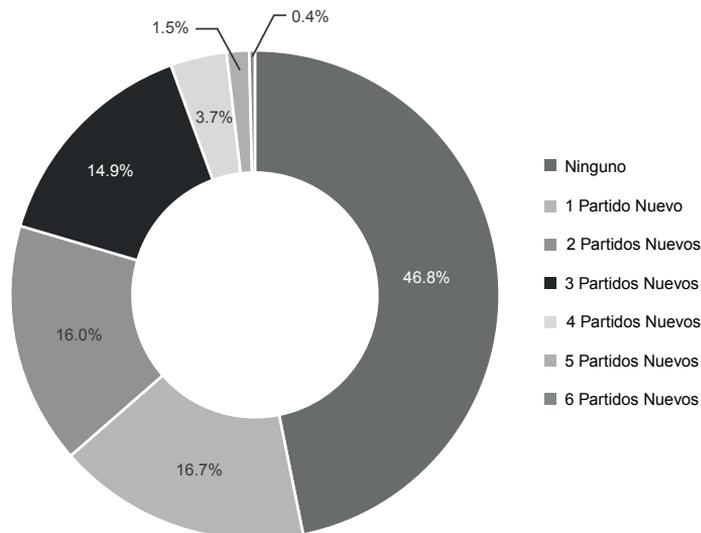
Como se mencionó, durante el periodo de estudio participaron en promedio 1.16 partidos nuevos en cada elección local; los años que

¹ Para el análisis cuantitativo se utilizaron sólo 239 elecciones, ya que no se encontró información para el total de elecciones realizadas, particularmente aquéllas ocurridas durante los primeros años de la década de 1990. Por su parte, el entonces Distrito Federal eligió diputados locales por primera vez en 1997, como resultado de las modificaciones constitucionales aprobadas en 1996 (Mirón 2003).

² La unidad de medida de este estudio son las elecciones locales para el congreso estatal, ya que en ellas están representadas todas las fuerzas políticas que compiten en dicha elección. Se contabilizó como un partido nuevo cada vez que participó uno por primera vez en una elección de diputados locales, sin importar cuándo obtuvo el registro dicho partido. Un partido nuevo es aquél que surge de la separación de otro o que es genuinamente nuevo en el sentido de que no obtuvo ayuda de los miembros de otro partido (Tavits 2008).

registran mayor afluencia son 2000 y 2015. Si se analiza la distribución de partidos nuevos por entidad, se encuentra que los estados con mayor número de partidos nuevos fueron Estado de México, Jalisco y Morelos. Por su parte, Tamaulipas, Oaxaca y Chiapas presentaron el menor número de nuevos partidos. En total se registraron trescientos doce partidos nuevos a competir en una elección local durante el periodo de estudio, treinta y nueve eran locales (13%) y doscientos setenta y tres nacionales (87%). Ello sugiere que la competencia electoral real se concentró mayoritariamente en los partidos nacionales, mismos que decidieron competir en las elecciones locales aprovechando sus recursos y redes de apoyo.

Gráfica 1. Porcentaje de elecciones locales en el que participaron partidos nuevos*



Fuente: Institutos electorales locales, Resultados electorales, 1990-2016.

* Porcentaje con respecto al total de 269 elecciones locales analizadas.

En 2008, Margit Tavits publicó un estudio en el que afirmaba que la creación y supervivencia de nuevos partidos son más frecuentes en democracias nuevas; por el contrario, las democracias consolidadas suelen ser más estables y dan menos espacio a la creación de nuevas organizaciones. Tavits encontró que la formación de partidos depende de las “barreras a la entrada” que enfrentan los nuevos com-

petidores, los beneficios de obtener un puesto de elección popular y la probabilidad de que los nuevos partidos ganen apoyo electoral. La autora identificó dos tipos de “barreras a la entrada”: dificultad para registrar un nuevo partido político y dificultad para ganar una curul (Tavits 2008).

Aquí se analiza el papel de estas barreras a la entrada en el sistema electoral mexicano. Los modelos propuestos analizan 239 elecciones para diputados locales en México, realizadas entre 1990 y 2016. Todos ellos estudian el efecto de la competencia electoral en la formación de partidos, considerando constantes el resto de las variables que podrían explicar el fenómeno. Esto incluye las reglas de formación de partidos, los cambios en la legislación electoral, las pugnas y dinámicas internas de los partidos, entre otros.

Para este capítulo se desarrollaron tres modelos de conteo de eventos con base en diferentes variables dependientes. El primero está ajustado por el conteo excesivo de ceros en la muestra (*Zero-Inflated Poisson Regression*, ZIP) y mide el efecto de las variables independientes, detalladas más adelante, sobre el total de partidos nuevos que compiten por primera vez en una elección local. El segundo modelo replica el anterior pero sólo para evaluar la formación de partidos políticos nacionales. El tercer modelo está ajustado por la sobredispersión de la variable dependiente (*Negative Binominal Regression*) y mide el efecto de las variables independientes en la formación de partidos locales. Se decidió hacer tres modelos para distinguir entre los partidos políticos nacionales que presumiblemente tienen más recursos, redes, apoyos y probabilidades de conseguir y conservar su registro que los partidos locales. Cada modelo se eligió cuidando que se ajustara a los datos recolectados.³

³ Se corrieron las pruebas *countfit* para determinar qué modelo se ajustaba mejor al análisis propuesto, el resultado de las pruebas arroja que el modelo *Zero-Inflated Poisson Regression* es el más adecuado para analizar las variables dependientes “Total de partidos nuevos” y “Partidos nacionales nuevos”. Por su parte, el modelo *Negative Binominal Regression* se ajusta mejor a los datos del tercer modelo que tienen como variable dependiente el número de “Partidos locales nuevos”.

Tabla 5. Modelos utilizados para cada variable

Variable dependiente	Modelo seleccionado
Total de partidos nuevos ⁴	Zero-inflated Poisson Regression
Partidos nacionales nuevos	Zero-inflated Poisson Regression
Partidos locales nuevos	Negative Binomial Regression

Fuente: Elaboración propia.

La base de datos integrada para realizar el análisis estadístico contabilizó a todos los partidos, sin importar el porcentaje de la votación que consiguieron. Esto evita que salgan de la muestra aquéllos que perdieron su registro en su primera elección por no cubrir el umbral de votación necesario. Ésta es una diferencia importante entre este estudio y otros similares que analizan la formación de partidos políticos en diferentes países. Estos últimos suelen establecer un umbral de votación para contabilizar sólo a los partidos que obtengan un porcentaje superior (Tavits 2006; Tavits 2008).

Las variables independientes que se incluyeron en el análisis son las siguientes:

1. *Partidos existentes*. Número de partidos que compitieron la elección previa y sobrevivieron para participar otra vez.
2. *Magnitud de distrito*. El número de curules del congreso estatal.
3. *Victoria previa de partido nuevo*. Toma el valor 1 si al menos uno de los partidos nuevos ganó alguna curul en la elección inmediata anterior.
4. *Participación electoral previa*. El porcentaje de participación ciudadana de la elección previa.
5. *Elección concurrente con gobernador*. Toma el valor 1 si la elección de diputados locales y la de gobernador ocurren simultáneamente.
6. *Independientes*. Toma el valor 1 si se presenta en la competencia al menos un candidato independiente.

⁴ En el caso de coaliciones electorales, se contabilizó cada partido por separado, pero no se distingue si un partido nuevo ganó solo o en coalición.

7. *Partidos locales*. Toma el valor 1 si participa al menos un partido local.⁵

Las variables independientes están alineadas al concepto de competitividad electoral y tratan de probar la hipótesis de que, sin importar los requisitos legales, entre más competido sea el sistema local de partidos, menores serán los incentivos para formar uno nuevo y, por tanto, habrá un menor número de éstos. Así, se incluyó el número de partidos existentes considerando que entre mayor sea el número de partidos compitiendo, menos incentivos tienen las organizaciones de formar uno nuevo.

La magnitud de distrito afecta directamente la probabilidad de que un partido nuevo obtenga una curul y, por tanto, reduce o aumenta los incentivos para formar uno. Se espera que entre más espacios se elijan, habrá más partidos nuevos compitiendo en la elección. Se incluye la variable “victoria previa de partido nuevo”, que mide cuando un partido de reciente creación fue exitoso y obtuvo al menos una curul en los comicios anteriores. Se espera que entre más exitosos hayan sido, menos incentivos para crear nuevos, ya que habrá más competencia en los comicios siguientes.

El modelo también incluye la participación electoral como variable explicativa. Se espera que entre más alta sea, más impulse la formación de nuevos partidos. Asimismo, es previsible que la concurrencia entre las elecciones de gobernador y diputado local aumenten los incentivos a formar nuevos partidos. Esto considerando que las organizaciones que busquen obtener su registro como partido buscarán favorecerse del “efecto arrastre” que puede generar un candidato a gobernador para conseguir la cantidad de votos necesarios para obtener su registro y, posteriormente, conservarlo.

Se evaluó también el efecto que tienen la presencia y participación de candidatos independientes en la elección local. Es importante precisar que estos candidatos aparecieron hasta que la reforma constitucional de 2012 permitió a los ciudadanos mexicanos registrarse para competir en una elección sin el apoyo de un partido político. Por lo tanto, los candi-

⁵ En las elecciones locales en las que solamente participó un partido local, que además es de reciente creación, el valor de esta variable y de la variable dependiente “Nuevos partidos locales” coinciden exactamente. Esto sucede por la estructura de los datos, pero dado que se prevén pocas observaciones de este tipo, no se considera un riesgo para el modelo.

datos independientes aparecieron hasta 2013. Sin embargo, se corrieron los modelos sin incluir esta variable para probar si había alguna distorsión importante y se concluyó que no, por lo que se conservó en los tres modelos. Por último, se incluyó la participación de partidos políticos locales considerando que las organizaciones que quieran formar un partido verán su existencia como prueba de que los requisitos para obtener el registro son razonables, pueden cumplirse y que el sistema de partidos no tiene un nivel de competencia tan alto que impida a los partidos pequeños sobrevivir.

Como se mencionó, se utilizaron modelos de conteo de eventos ajustado por la presencia excesiva de ceros en la muestra (*Zero-Inflated Poisson Regression*) para las variables dependientes “Total de partidos nuevos” y “Partidos nacionales nuevos”. Por su parte, al evaluar la variable dependiente “Partidos locales nuevos”, se utilizó un modelo ajustado por la sobre dispersión de los datos (*Negative Binomial Regression*). Los resultados se presentan en la tabla 6.

Tabla 6. Formación de partidos políticos en elecciones locales

Concepto	Modelo 1 (ZIP)	Modelo 2 (ZIP)	Modelo 3 (NBREG)
Variable dependiente	Total de partidos nuevos	Partidos nacionales	Partidos locales
Partidos existentes	-0.101 (1.68)*	-0.056 (0.88)	0.025 (0.16)
Magnitud de distrito	0.007 (1.22)	0.010 (1.74)*	0.008 (0.51)
Victoria previa de partido nuevo (base=0)	0.000	0.000	0.000
Victoria previa de partido nuevo (1)	-0.633 (2.98)***	-0.683 (2.72)***	-0.524 (1.23)
Participación electoral previa	1.280 (2.04)**	1.291 (2.02)**	-0.514 (0.29)
Elección concurrente con gobernador	0.028 (0.22)	0.026 (0.19)	0.014 (0.04)

Continuación

Concepto	Modelo 1 (ZIP)	Modelo 2 (ZIP)	Modelo 3 (NBREG)
Independientes	0.504 (3.80)***	0.474 (3.93)***	0.389 (0.60)
Partidos locales (Binaria)	0.183 (1.32)	-0.066 (0.45)	18.469 (94.33)***
Constante	-2.109 (1.75)*	-3.152 (2.22)**	-19.538 (15.28)***
L _{alpha}			-2.336 (0.68)
Inflate. Partidos existentes	0.157 (0.92)	0.350 (1.82)*	
Pseudo R ²			0.3127
Wald	27.26	29.27	
Prob > chi	0.0002	0.0001	0.0000
Observaciones	239	239	239

Fuente: Elaboración propia.

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Los tres modelos se corrieron con errores estándar robustos, como lo recomienda Cameron y Trivendi (2008, cap. 16) para modelos con distribuciones de Poisson. Los tres resultaron significativos en su conjunto (Prob > chi) y se ajustaron adecuadamente a los datos recolectados. Los resultados de los modelos 1 y 2 muestran que hay tres factores relevantes en la formación de nuevos partidos: el éxito de un partido nuevo en la elección local previa, la participación electoral de los comicios pasados y la participación de candidatos independientes.

Por su parte, el análisis postestimatorio arrojó resultados interesantes. Al mantener todas las variables en su media en el modelo 1, cuando un partido nuevo ganó una curul en la elección pasada habrá 0.7 partidos nuevos participando en los comicios locales. Por el contrario, si ningún partido nuevo gana una curul, se espera que haya 1.13 partidos nuevos. Ese resultado apoya la hipótesis de que, a mayor competencia electoral, menores son los incentivos para crear un nuevo partido.

Es importante señalar que no todos los resultados soportan la hipótesis de este estudio, por ejemplo, la variable de partidos existentes no resultó significativa, salvo en uno de los modelos. Sin embargo, el sentido de esta variable apunta hacia la dirección prevista, es decir, entre más partidos hayan competido en un territorio, menor es el número de partidos nuevos.

La presencia de candidatos independientes en las elecciones locales parece tener un efecto positivo en la aparición de nuevos partidos nacionales. Esto se explica porque la presencia de figuras como los independientes muestra a las organizaciones que hay más espacios de participación política en el sistema electoral, lo que los motiva a formar su propio partido para incrementar sus probabilidades de ganar una elección. Sin embargo, este resultado debe tomarse con cautela, pues los primeros candidatos independientes en participar en elecciones locales surgieron en 2013, en los estados de Zacatecas y Quintana Roo (Ugalde y Bedolla 2013). Este evento fue muy cercano a la formación de tres nuevos partidos nacionales en 2014, que participaron en la mayoría de las elecciones locales ocurridas entre 2014 y 2016. Lo anterior genera una concentración anormal de datos en estos años que podría explicar que los modelos estadísticos arrojaran esta variable como significativa, sin que realmente lo sea. Sólo el tiempo puede aclarar esta relación.⁶

Asimismo, es importante señalar que el modelo 3, que explora la variable dependiente de partidos locales nuevos, arroja un resultado interesante que debe tomarse con reserva: señala que la presencia de otros partidos locales en el estado tiene una influencia positiva y significativa sobre la creación de nuevos partidos políticos locales. Sin embargo, la explicación de este resultado no está alineada con el resto de los modelos en los que la competencia electoral influye en la formación de nuevos partidos. Para obtener un resultado más certero de este modelo se requiere incluir variables adicionales que escapen al objetivo de este estudio, tales como: la regulación local histórica de formación de partidos, la presencia de liderazgos locales que for-

⁶ Los partidos nacionales que obtuvieron registro fueron Morena, PES y PH.

maron o intentaron formar los partidos, la presencia de fuentes de financiamiento ilegal para partidos locales, entre otros. Sin duda, debe explorarse este fenómeno para entender mejor el papel de los grupos clientelares e incluso criminales en la formación de partidos políticos.

Conclusión

Es objeto de debate qué debe privilegiarse: la gobernabilidad de un país o la representación de minorías. Para ello, es importante comprender el papel que tienen los nuevos partidos políticos: ¿son jugadores que representan los intereses de ciudadanos que no veían atendidas sus preocupaciones? ¿Se trata de grupos que ven en un partido político una forma de hacerse de recursos públicos? ¿Son estrategias electorales impulsadas por partidos ya existentes? La investigación presentada en este capítulo apunta a que la creación de partidos políticos responde a los típicos incentivos de mercado, en este caso a la presencia de una demanda no atendida, ciudadanos que no ven representados sus intereses, y a la oferta de mercado representada por los bajos costos a la entrada del sistema electoral. En tal caso dichos costos están reflejados por la expectativa que tienen las organizaciones de ser exitosas en la formación de un nuevo partido y a la competencia que enfrentarán en el “mercado de partidos”.

La evidencia aquí aportada sugiere que la competencia electoral es un factor importante en la formación de nuevos partidos en México; sin embargo, el efecto es diferenciado: contribuye más a formar nuevas organizaciones nacionales que locales. En cualquier caso, a mayor competencia electoral, menor probabilidad de que se cree un partido nuevo. Por su parte, en los estados, la existencia de partidos locales aumenta los incentivos para formar nuevos partidos. Una explicación tentativa de este fenómeno es que un porcentaje importante de los partidos locales en México surge como parte de un sistema clientelar o corporativo, más que como respuesta a un vacío de representación electoral. Esta pregunta queda pendiente para una investigación futura; contestarla adecuadamente requiere información detallada de cada partido local creado en el periodo de estudio.

El modelo general presentado aquí provee evidencia de que la formación de nuevos partidos se explica, en parte, por la percepción que tienen las organizaciones políticas de la competencia electoral. De modo que surgen más partidos nuevos cuando las organizaciones políticas observan la apertura de espacios para la participación electoral y cuando perciben que la competencia es baja. En cuanto aumenta, se reduce sensiblemente la formación de nuevos partidos. Ello coincide con los resultados de Margit Tavits y con la afirmación de que la creación y supervivencia de nuevos partidos son parte integral de la competencia electoral en las democracias nuevas, mientras que las democracias consolidadas suelen ser más estables y generan menos espacio para formar partidos nuevos.

Los resultados no son concluyentes. Si bien se evidenció el impacto de la competencia electoral, se esperaba que aquellas variables explicativas que no resultaron significativas propiciaran mayor competencia. Por ejemplo, se preveía que la magnitud de distrito fuese un factor clave para explicar la formación de nuevos partidos. No fue así; tal vez porque las organizaciones que buscan obtener registro descuentan o minimizan el impacto de las instituciones cuando calculan los beneficios de formar un nuevo partido. Es decir, no contemplan la probabilidad que tienen de ganar de acuerdo con el número de asientos a distribuirse; tampoco consideran que el efecto arrastre de un candidato a gobernador sea una herramienta útil para ganar votos. Esto puede deberse a falta de información o a que los líderes simplemente omiten esta información en sus cálculos.

Por su parte, el análisis estadístico genera nuevas preguntas para investigaciones futuras: ¿qué factores pesan más en la formación de partidos políticos, los requisitos legales o la competencia electoral? ¿Qué peso real tienen los partidos nuevos que ganan representación en el congreso local sólo para perder su registro en la siguiente elección? ¿Cómo afectará la centralización de las reglas de formación de partidos a la competencia electoral en los próximos años? ¿Qué efecto tendrán los candidatos independientes en la formación de nuevos partidos?

Los estudios previos sobre el tema afirman que la consolidación democrática reduce los espacios para formar partidos políticos nuevos. La democracia mexicana es relativamente joven comparada con sus

pares occidentales y, hasta ahora, ha seguido la tendencia de cualquier democracia en desarrollo: múltiples cambios en la legislación electoral, surgimiento de nuevos partidos que, a pesar de su paso fugaz, generan inestabilidad en el sistema de partidos, reducen la calidad de la representación electoral y distorsionan la asignación de recursos durante los procesos electorales. Habrá que esperar algunos años para saber si las reglas vigentes impulsan o ralentizan la consolidación de la democracia mexicana.

Recomendaciones

A continuación, se proponen algunas iniciativas para mejorar la calidad tanto de los partidos de reciente creación como de la competencia democrática.

Primero, incrementar los costos de salida para los partidos que pierdan su registro después de participar en su primera elección ayudaría a desincentivar la formación de partidos que no tengan el apoyo necesario para ser competitivos en el largo plazo. Para lograrlo, se recomienda modificar la estructura de financiamiento de campañas de los partidos nuevos:

- Los partidos nuevos podrán elegir entre recibir financiamiento público o privado para realizar sus campañas.
- En caso de que elijan recibir financiamiento del erario, los partidos nuevos que pierdan su registro después de su primera elección deberán regresar total o parcialmente los recursos públicos que recibieron para su campaña.

Esta regulación permitirá la creación de nuevos partidos, pero obligará a sus líderes a evaluar si pueden conservar el registro por más de una elección; de lo contrario, tendrán que buscar financiamiento privado o regresar una parte de los recursos públicos que hayan recibido. Tales modificaciones pueden disuadir a grupos políticos de formar partidos esporádicos que no representen los intereses de un mínimo de electores. El porcentaje de recursos a regresar dependerá de qué tan

permisivo desee ser el legislador, pero se recomienda que sea al menos 50% para generar el efecto deseado.

Segundo, si se generan alternativas viables de representación popular, adicionales a los partidos, es posible que los ciudadanos voten por ellas en lugar de organizarse en nuevos partidos. Figuras como los candidatos independientes o los modelos de representación directa — plebiscito o referéndum— pueden ser “válvulas de escape” para agendas políticas específicas defendidas por un porcentaje de la población que, si bien es grande, no alcanza la masa crítica para crear un partido político competitivo en el largo plazo. Es importante señalar que, en los modelos estadísticos desarrollados, la presencia de candidatos independientes tuvo un efecto positivo y significativo en la formación de nuevos partidos. Sin embargo, la normalización de esta figura puede capturar parte de la “demanda de representación” que no haya absorbido alguno de los partidos existentes y así reducir los incentivos de forma un nuevo partido.

Por último, es importante reducir la influencia de los mecanismos clientelares, como movilización y compra del voto, que aún persisten en el sistema electoral mexicano. A pesar de que no existen estudios concluyentes sobre el tema, varios expertos han demostrado la presencia y efectividad de la movilización social en las elecciones mexicanas (Castro 2014; Mercado 2014). Por lo que hace a la formación de partidos, es complicado erradicar la influencia de organizaciones clientelares; algunas, como los grandes sindicatos, tienen los agremiados necesarios para formar un partido competitivo y los medios para influir en el voto de esos ciudadanos. Sin embargo, es posible reducir los espacios de participación de estos grupos o limitar su transformación en partidos políticos. La calidad de la democracia mexicana se ve comprometida con la existencia de distorsiones como éstas en el sistema de elección de representantes. ¶

Métodos de selección de candidatos en México, 1994-2018

J. Esteban Manteca Melgarejo*

Introducción

La selección de candidatos es un momento clave para cualquier partido político; en esa decisión recae buena parte de las posibilidades que tiene para ganar elecciones. Hay un amplio abanico de opciones para que los partidos seleccionen a sus candidatos. Pueden hacerlo como resultado de un “dedazo” de sus líderes, mediante la designación por consenso entre los grupos de poder dentro del partido, por medio de consultas a las bases de militantes, mediante elecciones abiertas a toda la ciudadanía e incluso vía insaculación y sorteos.

Los motivos para adoptar un método sobre otro son múltiples. En lugares donde tengan mayor raigambre popular, los partidos pueden elegir un proceso más abierto; en donde no cuenten con una base amplia, los partidos pueden optar por un proceso entre las distintas facciones (Bruhn 2013) o colocar a sus candidatos ante la opinión pública (Carey y Polga-Hecimovich 2006). Los partidos también pueden decidir por un método excluyente a fin de evitar conflictos internos, o precisamente por la razón contraria, abrir las elecciones internas a las bases o a la ciudadanía a fin de evitar mayores enfrentamientos entre sus facciones (Bruhn 2013; Freidenberg 2013).

* El autor es politólogo e internacionalista (CIDE). Cuenta con estudios de maestría en ciencia política por la Universidad de Notre Dame. Socio de GEA desde 2014.

Razones institucionales y del contexto nacional que influyen también en esta decisión son: las características legales del sistema electoral, las reglas internas (formales e informales) de los partidos políticos, además de aspectos de carácter estratégico en la lucha electoral (Freidenberg 2013, 165). Entre las características legales destaca el método de representación de los distintos distritos (representación proporcional o mayoría relativa para las candidaturas a puestos legislativos). Sobre las reglas internas importa, por ejemplo, el papel que desempeñan los liderazgos políticos locales (gobernadores, líderes de partido), así como las funciones de las facciones y de los órganos de dirección. Los aspectos de carácter estratégico se refieren, sobre todo, al nivel de competencia en los distritos y al grado de división interna en los partidos (Freidenberg 2013). Por último, importa también si hay o no una obligación legal mayor (constitucional, por ejemplo), que dicte, como en México, estándares mínimos que debe cumplir un partido político en la selección de sus candidatos (Sánchez 2014; Serra 2016, 12).

En México, los partidos han utilizado casi todos los métodos para seleccionar a sus candidatos. Al incrementarse la competitividad electoral después de 1988, los partidos optaron —al menos estatutariamente— por abrir los procesos de selección a sus bases y, en algunos casos, a la ciudadanía. Sin embargo, en los hechos los partidos han incrementado su control sobre la nominación de candidatos, en detrimento de las bases y de la ciudadanía (Martínez 2013).

Este capítulo discute, en primer lugar, los distintos métodos de selección de candidatos que hay en México. En segundo lugar, analiza la legislación electoral relacionada con la selección de candidatos, y el papel que ha desempeñado el TEPJF en la defensa de los derechos de los militantes. En tercer lugar, revisa los métodos de selección utilizados por el PAN, el PRI y el PRD, de 1994 hasta 2017 con particular atención en la selección de candidatos presidenciales y para gobernador. Se incluye también un comentario sobre Morena, partido de reciente creación (2014) que con solo dos elecciones federales en su haber se ha convertido, tras los comicios de julio de 2018, en la principal fuerza política del país. Por último, se plantean algunas hipótesis sobre la variación de los métodos de selección de candidatos y el incremento del control de los partidos en detrimento de métodos de participación ciudadana más abiertos.

Métodos de selección de candidatos

La selección de candidatos se puede definir como “los mecanismos, generalmente no estandarizados y predominantemente no regulados, mediante los cuales los partidos políticos escogen a sus candidatos para las elecciones generales” (Hazan y Rahat 2010, 5). Estos procesos pueden analizarse mediante un continuo que mida qué tan incluyentes son los métodos en relación con la participación de los militantes y la ciudadanía. De acuerdo con Hazan y Rahat (2006), el método más incluyente es una primaria abierta a toda la población, seguido por las primarias cerradas a los militantes del partido y la convención de delegados. Esta última, si bien permite la participación de las bases, es un método indirecto en el que un grupo pequeño es responsable de la selección final. En último lugar está la nominación directa por parte de los líderes del partido.

Esta tipología es muy útil y abarca casi todas las alternativas. Sin embargo, para entender el caso mexicano hay que agregar otros cuatro métodos: una encuesta representativa de toda la ciudadanía; una encuesta representativa de los militantes; el “dedazo” (Langston 2006); y, por último, una innovación por parte de Morena (en el caso de los candidatos a diputados plurinominales), la insaculación. Dado que este sorteo tiene como única restricción la de ser militante, es más incluyente que la convención de delegados, lo que deja al “dedazo” como el método menos incluyente. Todos estos métodos pueden observarse en la tabla 1.

Este capítulo describe los métodos de selección de candidatos con base en su grado de inclusión. El análisis se basa en las categorías de Hazan y Rahat (2010), Wuhs (2008), Langston (2006) y Freidenberg y Došek (2016).

Steven Wuhs (2008) hace una distinción basada exclusivamente en los estatutos de los partidos. La escala de Wuhs tiene ocho niveles de inclusión, de menor a mayor: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso serían adherentes y mi-

litantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población. Wuhs separa el nombramiento de las dirigencias partidistas en dos (élites locales y élites nacionales), siendo más incluyente la selección de candidatos locales por parte de las élites locales, pues dichas dirigencias están, en principio, más cerca de la gente.

Freidenberg y Došek (2016) proponen una nueva manera de medir la democracia interna de los partidos políticos mediante la construcción de un “Índice de Democracia Interna” basado en “tres dimensiones: competitividad, descentralización e inclusión” (365). La competitividad de las elecciones internas se mide de acuerdo con el número de los candidatos a presentarse, las posibilidades de éxito de cada uno de los registrados y la equidad en la distribución de los recursos (371). La descentralización tiene que ver con el número de actores (institucionales y personales) que intervienen en la nominación de un candidato, así como la territorialidad de la toma de decisiones (372). Una competencia no es descentralizada si quien elige es solo el líder del partido o el presidente de la república. La inclusión se refiere a las personas que pueden ser elegibles para competir por una nominación, así como a quienes elegirán al candidato (un pequeño grupo, una convención, entre otros) (373).

Se propone una escala que va de 1 a 10 en materia de inclusión de la ciudadanía. Todos estos métodos están resumidos y explicados en la tabla 1, y su grado de inclusión del electorado está representado en paréntesis.

Tabla 1. Métodos de selección de candidatos por nivel de inclusión de la ciudadanía

Método	Descripción
Dedazo (1)	Designación de un candidato por decisión exclusiva del presidente de la república, o de un líder único dentro del partido. No hay diálogo ni negociación. Es la voluntad de un individuo.
Nominación directa de los líderes partidistas. (Consejo político nacional: 2) (Consejo político estatal: 3) (Negociación de los distintos liderazgos locales —líderes partidistas que no necesariamente ocupan un lugar en la dirigencia del partido: 4)	Negociación cerrada a las bases, los líderes del partido nombran directamente a la persona que competirá en las elecciones. Aunque hay negociación, ni los militantes ni el resto de la población tienen voz o voto.

Continuación

Método	Descripción
Insaculación (5)	Sorteo entre los militantes. Aquellos que ganen un lugar en el sorteo, serán los candidatos.
Convención de delegados (6)	Método indirecto de selección de candidatos. Miembros del partido eligen representantes quienes, a su vez, se presentan en una convención a fin de elegir candidatos (altos costos de entrada), o donde los miembros con cargos en la dirección del partido o de representación nacional también participan. Otra modalidad es cuando los militantes se presentan en la convención, cumpliendo requisitos como un mínimo de años de militancia.
Encuesta a militantes (7)	Una muestra representativa de los militantes da su opinión a una encuestadora contratada por el partido, y el candidato con mayor aceptación entre los encuestados obtiene la nominación. Si bien la muestra es representativa, está sujeta a errores estadísticos (mínimos) y no permite que todos los militantes participen, sino aquellos que sean elegidos mediante un procedimiento aleatorio.
Encuesta a la población (8)	Mismo principio que la encuesta de militantes, pero abierta a toda la población. Militantes de otros partidos son seleccionados en la muestra de la encuesta, y su opinión “vale” lo mismo que la de los militantes o simpatizantes seleccionados en la muestra estadística.
Primaria cerrada a militantes (9)	Militantes registrados en el partido participan en la nominación de los candidatos. El voto de los dirigentes partidistas y los de la base militante tienen el mismo valor. En este capítulo se considera que una primaria a militantes es más incluyente que una encuesta a la población, pues en esta última muchos militantes quedarán fuera de la decisión como resultado del mismo método estadístico.
Primaria abierta a la ciudadanía (10)	Toda la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones del partido, y votar por el candidato que desea ver en la boleta en las elecciones generales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Wuhs (2008), Langston (2006) y Hazan y Rahat (2006).

Esta tipología sigue principalmente la dimensión de “inclusión” de Freidenberg y Došek (2016), y en menor medida la de “descentralización”. La tercera dimensión, “competencia”, no se puede incluir en este listado, pues depende de cada uno de los procesos internos de los partidos.

El marco legal de los procesos de selección interna de los partidos políticos y los juicios de protección de derechos políticos en el TEPJF

A diferencia de otros países en América Latina, en México no hay obligación legal para que los partidos adopten métodos de selección de candidatos abiertos a su militancia, ni mucho menos a la ciudadanía (LeDuc 2001; Gallo 2010, Serra 2016). Adoptar estos métodos es potestad de los partidos. Sin embargo, Sánchez (2014) apunta que la Constitución establece como fines de los partidos políticos, entre otros, “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de los ciudadanos mediante el ejercicio del poder público” (13). Como ningún lineamiento interno de los partidos puede contravenir la Constitución, Sánchez concluye que hay una obligación legal para que existan procedimientos democráticos de selección de candidatos.

En ese sentido, las tesis del Tribunal Electoral han avanzado en la protección del carácter democrático y el apego a los principios estatutarios en los procesos internos de selección de candidatos. Entonces, aunque no abiertamente, hay restricciones legales que fomentarían la realización de ejercicios de designación de candidatos más democráticos. No obstante que, según Sánchez (2014), el marco jurídico nacional propugna por este último camino, la legislación electoral se ha decantado por ampliar el margen de acción de los liderazgos y las estructuras del partido por encima de los militantes.

Hasta mayo de 2014, el Cofipe regía la vida de los partidos y definía su relación con las instituciones que los regulan y auditan. Desde sus orígenes en 1990, el principal objetivo del Cofipe fue establecer reglas claras para la competencia electoral. Sin embargo, no incluía reglamentación alguna relativa a la selección de candidatos, ni “regulación expresa, a nivel constitucional y legal, acerca de la democracia interna de los partidos políticos”. (García 2008, 121).

Esta redacción permaneció hasta la reforma política de 2008, que por primera vez se ocupó de los métodos de selección interna (Frei-

denberg 2013, 172). Sin embargo, el objetivo de su inclusión en el Cofipe no fue para regular la participación ciudadana o de la militancia, sino para normar las precampañas de los partidos (fondos, contenido de las campañas, tiempos en medios de comunicación). El Código permitía a los partidos definir sus métodos de selección interna, e incluso condicionaba las apelaciones o reclamos sobre el particular a haber agotado los recursos de apelación dentro del partido. Ello reducía la fuerza de los militantes, pues no garantizaba velocidad en la atención a sus demandas, ni aseguraba la imparcialidad de los órganos internos partidistas responsables de resolverlas.

El Cofipe regulaba las elecciones internas vaga y procedimentalmente, con margen amplio para los partidos. No requería que la selección fuera abierta a la militancia o la ciudadanía, sino únicamente que cumpliera con los estándares democráticos y las reglas internas de cada partido. Las reformas de 2008 debilitaron aún más los controles ciudadanos sobre los partidos (Langston 2009b), y ampliaron el margen de control partidario sobre la nominación de sus candidatos.

La reforma política de 2014 transformó el Cofipe de Código a Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, de observancia obligatoria en toda la República Mexicana, federación y estados. Sin embargo, la regulación sobre los procedimientos de selección de candidatos casi no cambió (TEPJF 2014, 23-54).

El artículo 226 de la Legipe establece: “Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político”. Queda claro que la selección de candidatos es una prerrogativa de los partidos y que lo relevante es que cumplan (además de la ley) con sus estatutos, aprobados por sus órganos de dirección. Los lineamientos generales que deben cubrir los partidos en lo que respecta a sus procesos de selección de candidatos pueden verse en el cuadro 1.

Cuadro 1. Lineamientos de los partidos en los procesos de selección de candidatos (Legipe, 2014)

- Comunicar al INE el método de selección de candidatos y la fecha de la elección interna.

- La Ley limita la duración, actividades, características y financiamiento de las precampañas.

- Medios de comunicación; material proselitista; etc.

- Los ciudadanos sólo pueden inscribirse en un solo proceso de selección (un solo partido).

- Todos los partidos deben contar con mecanismos internos de solución de controversias.

Fuente: Legipe (artículos 226 y 228).

En contraste con lo poco restrictiva que ha sido la ley en materia de observancia y vigilancia de los procesos de selección de candidatos y la protección de los derechos de los militantes, la justicia electoral ha sido más activa en su defensa. El número de demandas recibidas por violación a derechos de los militantes ha crecido de manera constante durante los últimos años (García 2008). Sin embargo, los obstáculos que la propia legislación impone para salvaguardar los derechos de la militancia desincentivan a acudir ante los órganos de justicia electoral, pues requiere que se agoten los mecanismos partidistas antes de recurrir a los órganos del Estado, dejando vulnerables a los militantes ante vaivenes políticos.

La reforma política y constitucional introdujo nuevas formas de participación para los ciudadanos, como las candidaturas independientes: la ley amplió la posibilidad de participación a fin de que un ciudadano pueda ser votado. De acuerdo con la Constitución, los ciudadanos interesados en ser candidatos deberán reunir cierto número de firmas, a fin de obtener su registro y el acceso a recursos que les permitan hacer campaña. La ley no restringe la participación de ciudadano alguno (en plenitud de derechos políticos) en cuanto a ser candidato. Sin embargo, amplía la restricción a los militantes para no participar en más de una contienda interna, pues prohíbe a los ciudadanos entregar firmas a distintos candidatos. La ley limita la libertad de elección en una contienda interna “independiente” a los ciudadanos, mas no la posibilidad de participación en la búsqueda de una candidatura.

La ley también protege a los militantes en la selección de candidatos en materia de equidad de género. Los partidos están obligados a presentar candidaturas que tengan paridad de género. La ley permite al INE y al tribunal rechazar los resultados de un proceso de selección de candidatos que no cumpla con dichos requisitos.

En contraste, a pesar de las reformas a la Legipe, ésta aún no define con claridad los requisitos para seleccionar a los candidatos cuando hay coaliciones entre dos o más partidos. El artículo 227 solo prohíbe a los ciudadanos participar en más de un proceso interno, a menos de que lo haga en procedimientos de dos partidos en coalición y exista un convenio entre ambos partidos que permita la participación del militante en los dos procesos. Sin embargo, lo que ha sucedido en realidad durante los últimos años es que los acuerdos definitorios de la alianza prevalecen sobre los estatutos de los partidos. Por tanto, las dirigencias de los partidos pueden pasar por encima de decisiones alcanzadas mediante la participación de la militancia. Las alianzas son responsables de elegir el método de selección de su candidato, aunque cada partido debe definir cómo lo nombrará de manera independiente, pero dentro del marco de la alianza. Podría darse el caso, por ejemplo, de que algún partido tenga ya un candidato electo mediante un método participativo y que, antes de ser registrado ante el instituto electoral, el partido firme una alianza con un candidato distinto, que haga perder la candidatura a quien la ganó democráticamente.

Ante esta redacción y aparentes vacíos legales, el TEPJF ha sido el actor fundamental en la protección de los derechos políticos de los militantes de los partidos. “Los límites a las decisiones de los partidos políticos [en cuanto a la designación de candidatos] no surgieron de forma inmediata desde que se originaron los institutos políticos, sino que su construcción fue paulatina, principalmente por decisiones del TEPJF” (Sánchez 2014, 16).

El TEPJF ha asumido un papel más activo en la protección de los derechos de los militantes en cuanto a los procesos de selección de candidatos. A pesar de que la procedencia de los juicios de protección de derechos político-electorales no especifica estos procedimientos internos de los partidos, la interpretación del TEPJF ha sido en ese sentido, al aceptar como una violación los hechos denunciados durante la realización de procesos de selección, sin importar si los querellantes son candidatos o simplemente militantes (García 2008, 121).

Itzel García Muñoz (2008) identifica tres momentos importantes que han ampliado el margen de acción del TEPJF en favor de los militantes. El primero ocurrió en 2000, cuando juzgó que los registros de los candidatos eran impugnables si la elección de estos no había sido apegada a los estatutos del partido. Este fallo garantizó que los estatutos partidistas se apegaran a la exigencia del Cofipe de designar a sus contendientes mediante procedimientos democráticos. Es decir, el TEPJF no se manifestó respecto del proceso de nominación de candidatos, sino sobre la violación estatutaria (para mayor detalle, véase Sánchez 2014, 25-26).

El segundo momento fue delimitar claramente cuáles son las características democráticas mínimas que deben observar los procesos internos de los partidos. El TEPJF definió que parte de los elementos mínimos incluyen “la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los aliados del partido” (García 2008, 123).

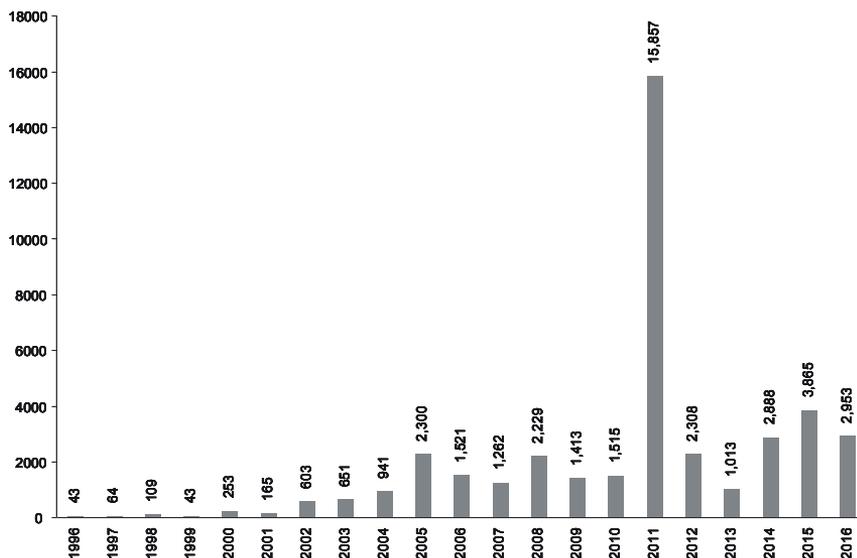
El tercer momento, el último aspecto que definió el Tribunal Electoral ocurrió en 2003, al decidir que proceden los casos “contra los actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales *de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos*” (García 2008, 123; cursivas propias). Es decir, que una vez que los militantes agoten los mecanismos que tienen disponibles en sus propios partidos para impugnar los resultados o características de los procesos internos, pueden presentar quejas respecto de los procesos internos. Para Sánchez (2014, 28) esto constituye “el punto de quiebre para [...] la procedencia del juicio ciudadano en contra de las determinaciones de los partidos políticos”. Esto abrió la puerta a los militantes, fueran precandidatos en el proceso interno de sus partidos o no, a reclamar por características antidemocráticas en la selección de candidatos en su propio partido.

Entre los antecedentes que llevaron al Tribunal a ser más activo en la protección de los derechos de los militantes, destacan dos. Por un lado, la decisión del Tribunal Electoral en 2003 de declarar ilegales los estatutos del PVEM, pues no garantizaban la participación de los

militantes en la toma de decisiones del partido, y porque el presidente del partido y su Comité Ejecutivo Nacional (nombrado en su mayoría por el presidente mismo), “son los que deciden, sin tomar en consideración a los miembros del partido, quiénes serán los integrantes de los órganos de dirección así como a quiénes se postulará para contender en las elecciones” (TEPJF, 2003). Por otro lado, la jurisprudencia sentada por diversos juicios en contra del PRI que permitieron que los ciudadanos acudieran al Tribunal una vez agotados los recursos internos dentro de su partido y que concluyeron que el Tribunal tenía la última palabra respecto de la protección de los derechos ciudadanos, y no los órganos partidistas (TEPJF 2013, 733-735).

Después de estas decisiones, las violaciones a derechos político-electorales denunciadas ante el Tribunal aumentaron de manera constante, con incrementos significativos durante los procesos electorales federales 2005-2006, 2008-2009 y 2014-2015 (gráfica 2). Al analizar la gráfica 2 es patente también que el motivo de las querellas fue la elección presidencial de 2006. A partir de 2005-2006, los juicios se han mantenido entre mil quinientos y dos mil por año, con un pico evidente en 2011. Tras las elecciones de 2012, los juicios relacionados con la defensa de derechos político-electorales han mantenido el promedio observado durante el sexenio anterior. Sin embargo, 2015 es el año en que, sin elección presidencial en puerta, se ha alcanzado el volumen más elevado de juicios de esta naturaleza. Esta tendencia se presenta a pesar de que la obligación de agotar los mecanismos internos para presentar juicios contra los procedimientos partidistas de selección de candidatos desincentiva a los militantes a presentar querellas y da un poder desigual a las burocracias partidistas frente a la militancia (Freidenberg 2013, 172). Este requisito no fue modificado en la redacción de la nueva Legipe.

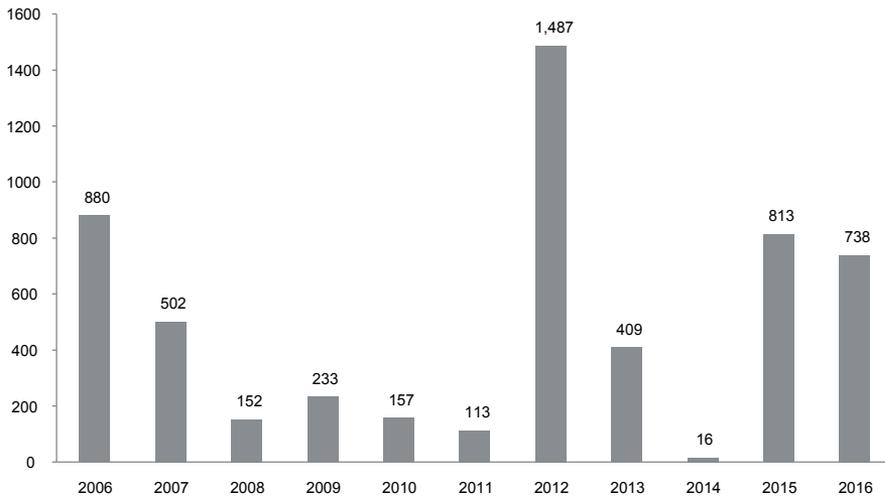
Gráfica 1. Número de juicios para la protección de derechos políticos del ciudadano, 1996-2016



Fuente: García (2008, 128) para 1996-2000, y para 2001-2011 el informe anual 2012 (TEPJF 2013, 26). Para el resto, los informes anuales 2013, 2014, 2015 y 2016 del Tribunal Electoral.

Los juicios de protección a derechos político-electorales abarcan muy diversos asuntos. Uno de ellos es el de los procesos de selección de candidatos. En ese sentido, la capacidad de protección de derechos por parte del TEPJF ha sido de enorme trascendencia, y los ciudadanos también han recurrido al Tribunal cada vez con mayor frecuencia en estos asuntos. En estas querrelas se nota también una tendencia creciente en años con elecciones federales. No sorprende que las elecciones federales sean las que concentren el mayor número de querrelas, pues es en estos momentos donde recurren múltiples elecciones, no solo a nivel federal, sino local.

Gráfica 2. Juicios ante el TEPJF por procesos de selección de candidatos



Fuente: Informes de labores 2005-2016 del Tribunal Electoral.

En el informe 2017-2018, el Tribunal Electoral presentó de forma distinta a los informes anteriores, los números de los juicios de protección de derechos políticos. Sin embargo, en 2017 se notó también la tendencia observada en años previos que no tienen comicios, menor a años anteriores, aunque superior a 5,000 casos (TEPJF 2018). De estos, 13.1% se centraron en asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos, los cuales incluyen la selección de candidatos.

Métodos de selección de los principales partidos en México

Esta sección da cuenta de los métodos de selección de candidatos empleados por el PAN, PRI y PRD desde 1994 hasta 2018. También incluye la selección de candidatos de Morena para las elecciones a gobernador de 2016 a 2018 y su selección de candidato presidencial. La sección se divide por tipo de candidatura: presidencial, gubernatura y legisladores de mayoría relativa. Morena se incluye en las elecciones presidenciales de 2018, las primeras en las que participa después de la obtención de su registro como partido político nacional en 2014.

Elecciones presidenciales

La selección de candidatos en los comicios presidenciales es la más importante para los principales partidos, por la relevancia del puesto en competencia. En las fases previas a la definición de los precandidatos, el trabajo de cabildeo y negociaciones internas se acelera, y todos los actores con intereses en la candidatura juegan sus cartas.

Tras el incremento de la competencia electoral en 1988 y la fundación del PRD en 1989, los tres principales partidos —PRI, PAN y PRD— diseñaron métodos para parecer más democráticos ante la ciudadanía y ante sus propios miembros, sobre todo en elecciones presidenciales.

Partido Acción Nacional

El PAN ha establecido a lo largo de su historia condiciones restrictivas de afiliación y participación de sus miembros en los procesos internos. Sin embargo, desde sus orígenes, “sus líderes y activistas pusieron gran énfasis en la integridad de sus reglas internas —su condición democrática y la manera en que dichos procedimientos demandaban de los militantes devoción hacia el partido” (Wuhs 2013, 193).

El tránsito hacia un partido de masas comenzó tras las reformas electorales de 1977 y el distanciamiento de la clase empresarial del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). Los empresarios, que antes apoyaban al PAN exclusivamente con dinero para sus campañas, comenzaron a afiliarse al partido. El PAN dejó de ser un partido “exclusivo” y comenzó su transformación hacia un partido de masas. Llegaron entonces al partido los “neopanistas”, “militantes provenientes de organizaciones empresariales” (Loaeza 2002, 362). Este grupo consolidó su poder y afianzó su control con los primeros triunfos en elecciones para gobernador en Baja California (1989), Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992).

En las elecciones internas para escoger candidatos a la presidencia de la república, el PAN —en contraste con los otros partidos— ha sido fiel a sus estatutos. El método siempre ha sido organizar convenciones de delegados, aunque recientemente las barreras de participa-

ción en ellas se han reducido,¹ si bien los órganos centrales del partido han sido factores importantes en sus decisiones (Reveles 1996, 96). En tres de las cinco últimas elecciones presidenciales la decisión sobre el abanderado del partido ha involucrado la participación activa de los militantes.

El primer candidato electo de esta manera fue Diego Fernández de Cevallos, quien venció a otros tres precandidatos en 1994. Se realizaron dos debates y en la convención Fernández de Cevallos ganó 64.7% de los votos, por 24.6% de Javier Livas y 10.4% de Adalberto Rosas. El cuarto candidato fue Eduardo López, quien declinó a favor de Fernández de Cevallos (Reveles 1996, 74).

La elección de Vicente Fox en 2000 fue distinta. A diferencia de Fernández de Cevallos, quien arrancó su campaña un año antes de las elecciones, Fox manifestó claramente su intención de competir por la candidatura presidencial desde años atrás. En 1997, Fox creó un mecanismo de financiamiento alternativo al partido, los “Amigos de Fox”, que funcionó como un brazo de su campaña tres años antes de que ésta iniciara (Shirk 2000, 25-32). Los estatutos estipulaban una elección abierta a militantes y adherentes (figura creada en 1999 que permitía a nuevos simpatizantes participar en las decisiones internas del partido, con menos derechos, y sin los filtros que necesitaba un militante activo), cuyo resultado sería confirmado por una convención de delegados. En la elección de 1999 participaron ciento ocho mil doscientos cuarenta y un votantes en todo el territorio nacional. Vicente Fox fue el único precandidato y ganó sin problemas la candidatura (Alarcón y Freidenberg 2007, 741).

Para la elección interna de 2005 el país se dividió en tres regiones, a fin de igualar el número de adherentes y militantes. En el proceso participaron doscientos quince mil militantes y novecientos mil adherentes (Alarcón y Freidenberg 2007, 746). Así, el partido evitaba un cisma entre afiliados antiguos y recientes, aunque el número de votantes en

¹ Las reglas varían por tipo de candidatura. En las elecciones presidenciales, antes de la reforma de 2000 era necesario el voto de tres quintas partes de la convención de delegados (que a su vez eran elegidos en las asambleas locales del partido). Posteriormente, las reglas han venido cambiando para incluir a más militantes y adherentes, aunque se ha mantenido siempre un carácter más indirecto en la elección.

cada región fuera distinto, reflejo de la diversa distribución geográfica de los militantes del PAN.

Las reglas preveían una segunda vuelta en caso de que ningún candidato obtuviera 50% más un voto. Se registraron cuatro candidatos: Santiago Creel, exsecretario de Gobernación (2000-2005); Felipe Calderón, expresidente del PAN (1996-1999) y exsecretario de Energía (2003-2004); Francisco Barrio y Alberto Cárdenas, exgobernadores de Chihuahua (1992-1998) y Jalisco (1995-2001), respectivamente.

La contienda final fue entre Calderón, Cárdenas y Creel, (Barrio declinó a favor de Calderón). La división de los comicios en tres etapas fue contraproducente para Creel, pues a pesar de contar con el apoyo popular hacia fuera del partido, la militancia percibía que era débil internamente, lo que acabó por retirarle simpatías no solo internas sino de la ciudadanía. Felipe Calderón fue el elegido: ganó 24 estados; Santiago Creel, siete; Alberto Cárdenas, uno. Votó únicamente 30% de militantes y adherentes.

La elección de 2011 fue similar a la de 2005. Se abandonó la división en tres regiones. Los contendientes fueron Josefina Vázquez Mota, exsecretaria de Desarrollo Social (2000-2006) y de Educación (2006-2009); Ernesto Cordero, exsecretario de Desarrollo Social (2008-2009) y de Hacienda (2009-2011); y una vez más Santiago Creel. En una campaña que reveló profundas diferencias internas, en la que solo militantes y adherentes podían participar, Vázquez Mota ganó más de doscientos veinticinco mil votos (más de 55%) del total. Cordero quedó atrás con ciento cincuenta y siete mil votos (38%) y Creel apenas consiguió veinticinco mil votos (6%). La participación fue muy baja (alrededor de 22% del padrón de militantes).

La selección del candidato panista para las elecciones presidenciales de 2018 fue un proceso interno con elevados costos para la unidad del partido. Tres eran los precandidatos interesados en ser los abanderados del PAN: el presidente del partido, Ricardo Anaya; Margarita Zavala, exdiputada federal y esposa del expresidente Felipe Calderón; y el exgobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle.

Tras una contienda interna con señalamientos de inequidad en contra de Ricardo Anaya por parte de los otros dos candidatos, Margarita Zavala renunció al partido para lanzarse como la primera candidata independiente que tuviera registro en la boleta electoral. Rafael More-

no Valle renunció a buscar la candidatura en enero de 2018. Así, Ricardo Anaya fue, al igual que Vicente Fox en 2000, el único candidato en la boleta para las elecciones internas de candidato presidencial.

En la elección, a la que estuvieron convocados más de 280 mil militantes panistas, Anaya oficializó su victoria con 72% de los votos.

El PAN, entonces, recurre a elecciones internas con amplia convocatoria de militantes y adherentes para elegir a sus candidatos a la presidencia. Sin embargo, permanece como un club demandante y exclusivo, al que solo algunos pueden entrar, y donde muchos menos pueden alzar la voz (Lawson 2007).

La elección de 2018 tuvo una particularidad: todos los partidos se coaligaron en alianzas electorales, lo que modificó de raíz la dinámica electoral: las negociaciones políticas entre los distintos partidos de las coaliciones fueron más importantes que la voz de los miembros de sus partidos en la elección de candidatos. El PAN, con Ricardo Anaya como candidato, estableció alianzas con el PRD y MC, de quien también fue abanderado presidencial.

Partido Revolucionario Institucional

Un rasgo definitorio del PRI, y un pilar esencial de su prolongado mandato (1929-2000), fue que la selección del candidato presidencial dependía de la voluntad del presidente de la República en turno. El “dedazo” fue característico del sistema político mexicano del siglo XX y se mantuvo vigente hasta 1994. Las reglas (informales) de sucesión del presidente y de muchos otros candidatos se basaban en la voluntad del presidente en turno. Bajo estas reglas, “ni los votantes, ni los perdedores en la batalla sucesoria podían cambiar la decisión del presidente” (Langston 2006, 146).

El presidente designaba directamente candidatos a gobernador y a la propia presidencia. Podía vetar a cualquier candidato que le presentara el partido para las listas locales, que elaboraba el secretario de Gobernación o los liderazgos nacionales o locales del PRI (también nombrados por el presidente), por lo que el control era vertical y sólido (Langston 2001, 487).

Tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia en 1994, Ernesto Zedillo fue electo presidente con 48.7% de la votación total. Durante su mandato, Zedillo condujo un esfuerzo democratizador dentro del priísmo, al manifestar que guardaría una “sana distancia” con el partido, y que trataría de mantenerse a raya de las decisiones internas del PRI (Hernández 2009, 39-70). Esa posición restó poder a los liderazgos internos y a las confederaciones del partido, lo que generó conflictos que permitieron a varios priistas rebelarse contra el reciente posicionamiento de los tecnócratas dentro del partido. De hecho, en medio de las reformas internas que promovió Zedillo, los grupos más duros del PRI (opuestos a los tecnócratas) consiguieron que el nuevo candidato a la presidencia fuera elegido mediante una elección primaria, abierta a toda la ciudadanía, en los trescientos distritos uninominales del país (Langston 2006; González 2000, 636-70).

En aquellas elecciones el PRI instaló 64,500 casillas a lo largo del país. Más de 258,000 representantes del partido y sus candidatos estuvieron presentes en los centros de votación. Se registraron cuatro candidatos: Humberto Roque Villanueva, exdiputado federal (1994-1997); Manuel Bartlett Díaz, exgobernador de Puebla (1993-1999); Roberto Madrazo Pintado, exgobernador de Tabasco (1995-1999); y Francisco Labastida, exsecretario de Gobernación (1998-1999).

Cada candidato era responsable de financiar su campaña, aunque todos recibieron la oportunidad de presentarse en televisión nacional utilizando los tiempos asignados al PRI en radio y televisión. Las reglas fueron claras: el candidato que más distritos obtuviera, ganaría (aunque perdiera en el número total de votos) (McCann 2004a, 157-83; González 2000).

La participación ciudadana en las elecciones primarias del PRI fue notable. Considerando que en las elecciones presidenciales de 2000 votaron poco más de 37 millones de ciudadanos, en la primaria del PRI lo hicieron más de 10 millones. El ganador fue Francisco Labastida, quien obtuvo 272 distritos y 5.3 millones de votos; el segundo lugar fue para Roberto Madrazo con 2.76 millones de votos y 21 distritos (González 2000, 636).

La selección de candidato presidencial en 2005 fue también mediante una elección abierta, precedida por un intenso conflicto interno

entre Roberto Madrazo (entonces presidente del PRI) y un conjunto de exgobernadores y Enrique Jacskon, el líder del PRI en el Senado, quienes conformaron el grupo Tucom (Todos Unidos contra Madrazo). Este grupo eligió a Arturo Montiel, exgobernador del Estado de México (1999-2005), como su precandidato frente a Madrazo. Sin embargo, antes de la elección se dieron a conocer escándalos de enriquecimiento ilícito de Montiel que lo forzaron a renunciar. Madrazo intentó llevar a cabo una designación por parte del Consejo Político Nacional, al ser el único candidato. Sin embargo, a última hora se registró Everardo Moreno, un político de menor rango, lo que forzó una elección nacional. Se registró una participación muy baja, comparada con la registrada seis años atrás (Langston 2007; Shirk 2009, 129-51), con Madrazo como el obvio ganador.

En 2011, el cabildeo interno fue intenso para nombrar al siguiente candidato a la presidencia. En la vieja tradición priista, la negociación entre sectores y confederaciones, así como la negociación entre los grupos políticos al interior del partido, concluyeron con el registro de Enrique Peña Nieto como candidato de unidad. No hubo participación alguna de las bases en esta elección. Fue un proceso cupular, entre las élites del partido.

La elección de 2018 trajo de regreso uno de los rasgos característicos de la selección de candidatos en el PRI antes de que sostuviera elecciones internas en 2000: el *dedazo*. La selección del candidato, aunque seguiría todas las formas jurídicas establecidas en la legislación interna del partido y de la ley, sería una decisión del presidente de la República, Enrique Peña Nieto. Así, el PRI modificó sus estatutos para que un candidato que no militara en el partido pudiera ser su candidato. José Antonio Meade Kuribreña, exsecretario de Hacienda y Energía en el gobierno de Felipe Calderón, y de Relaciones Exteriores, Desarrollo Social y Hacienda en el de Enrique Peña Nieto, fue ungi-do por los distintos sectores del PRI como candidato. No fue necesaria una asamblea. Fue el precandidato único.

Partido de la Revolución Democrática

El PRD obtuvo su registro en 1989 con estatutos expresamente democráticos para dirigir su vida interna. La participación de los miembros del partido, y de los ciudadanos en general era uno de los pilares del PRD. Sin embargo, esa misma apertura ha generado múltiples conflictos en cada proceso de selección de candidatos (Bruhn 1997).

Por un lado, el PRD surgió como un partido formado por distintas facciones de izquierda, como el Partido Mexicano Socialista, y otras que se afiliaron al Frente Democrático Nacional, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia en 1988. El papel de Cárdenas como líder del partido, al igual que el de Porfirio Muñoz Ledo —ambos expriístas, miembros de la cismática Corriente Democrática—, marcaron de modo particular los primeros años del PRD, dando al líder histórico un peso enorme sobre las decisiones del partido. El método de selección de candidatos a la presidencia en el PRD es una mezcla de estos dos aspectos: por un lado, una tendencia al conflicto entre las distintas facciones; por otro, un marcado caudillismo en las nominaciones.

En 1994 y 2000 el partido no celebró elecciones internas abiertas a toda la población, como en el caso de varias candidaturas a gobernador. En cambio, realizó convenciones de delegados y una elección interna cerrada, lo que redujo costos y permitió más negociaciones entre las facciones. Esto explica que, en ambos procesos, las corrientes llegaran a la convención de delegados con un candidato único: Cuauhtémoc Cárdenas (Bruhn 1997).

En 2000, Cárdenas ya no era la única figura nacional reconocida; de ahí que previo a la elección interna se barajaran dos precandidatos. Por un lado, el mismo Cárdenas, quien había pedido licencia como jefe de Gobierno del Distrito Federal (1997-1999) —la victoria electoral más importante del PRD hasta entonces—, y Porfirio Muñoz Ledo, quien había sido el segundo presidente del PRD (1993-1996). Ambos manifestaron abiertamente su interés en ser los abanderados; sin embargo, ante el mayor poder de convocatoria y arrastre de Cárdenas, así como su figura como “caudillo” del partido, fue él quien ganó la candidatura.

La selección de candidato presidencial para 2006 fue también sui géneris, entre dos candidatos. Por un lado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), y por el otro, el líder histórico, Cuauhtémoc Cárdenas, quien en varias ocasiones sugirió la posibilidad de buscar la candidatura. A pesar de los llamados para realizar una elección interna entre ambos, Cuauhtémoc Cárdenas retiró su candidatura (Shirk 2009). No hubo contienda interna y López Obrador fue el candidato. “El proceso de nominación del PRD en 2005, a pesar de su inicio muy diferente [al de 2000], parecía notablemente familiar: un candidato caudillo llegaba sin oposición a ser nominado por el partido” (Wuhs 2009, 69).

La elección de 2012 trajo una nueva oportunidad para López Obrador. Su oponente en las elecciones internas era Marcelo Ebrard, el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal (2006-2012). Tras varios debates sobre la modalidad de la elección, el PRD adoptó un método inédito: para evitar una confrontación entre las corrientes del partido, ambos aspirantes negociaron la realización de tres encuestas nacionales, abiertas a la ciudadanía. Cada candidato eligió una casa encuestadora; a su vez, los resultados de ambas serían supervisados por una tercera encuestadora (Hernández 2011). Se realizarían cinco preguntas. Quien ganara más, sería el candidato.

La metodología de las encuestas nunca fue publicada. En una rueda de prensa, Marcelo Ebrard reconoció que él ganaba dos preguntas, mientras López Obrador ganaba tres. Así, el PRD tenía candidato y evitaba un conflicto por parte del derrotado.

Para 2018, el PRD había sufrido un fuerte éxodo de militantes y cuadros relevantes tras la fundación de Morena, en 2014. En esa condición, el PRD optó por buscar la consolidación de un frente opositor que pudiera enfrentarse, por un lado, al PRI, y por otro, a Morena. El resultado fue la coalición Por México al Frente, que aglutinaba al partido del sol azteca con MC y PAN. En cuanto a la selección de su candidato presidencial, el Consejo Político Nacional del PRD eligió a Ricardo Anaya como el abanderado del partido. No hubo consulta a la militancia en la forma de una encuesta o asamblea.

Movimiento de Regeneración Nacional

Morena enfrentó en 2018 la primera elección presidencial en su historia. En 2015 se presentó por primera vez a las elecciones federales de diputados, y en 2017 había presentado candidatos a gobernador en las pocas entidades que tuvieron comicios. Sin embargo, aunque 2018 era su primera elección presidencial como partido, era también la tercera contienda para su candidato, Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Morena surgió como una escisión del PRD, convocada por Andrés Manuel López Obrador en 2012. En palabras de Rosendo Bolívar, “la trayectoria de Morena se encuentra indisolublemente ligada a Andrés Manuel López Obrador, su líder fundador” (2017, 112). Su candidatura presidencial fue siempre un objetivo detrás de la consolidación del movimiento como partido político. El 18 de febrero, en una asamblea electiva, AMLO fue electo candidato a la presidencia a mano alzada, como el único precandidato registrado.

Elecciones para gobernador y legisladores de mayoría relativa

La selección de candidatos al Congreso —diputados o senadores— ha sido más incluyente desde 1994. Si bien los partidos tienen profundas diferencias en el tema, los estatutos del PAN, PRI, PRD y Morena han buscado incrementar la participación en sus procesos internos. Sin embargo, los consejos políticos nacionales de los partidos mantienen un alto grado de control e influencia, por encima de las decisiones de los militantes.

La apertura en las elecciones de candidatos al Congreso varía sobre todo por dos razones. Primera, influye si el puesto en competencia es de mayoría relativa (MR) o de representación proporcional (RP). Dado que el partido controla las listas de candidatos de RP, tanto los nombres como el orden en el que aparecen, es menos probable que dichas elecciones se abran a la militancia. En contraste, en los distritos de mayoría relativa, donde los votos de la ciudadanía son indispensables para alcanzar el triunfo, los partidos tienden a abrir sus candidaturas

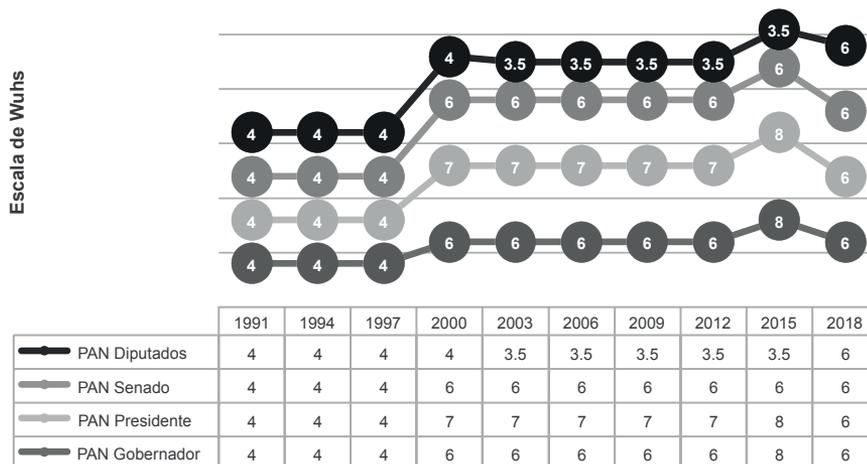
a fin de probar que cuentan con el respaldo político necesario. En estos distritos, si los partidos cuentan con presencia y respaldo, distintos precandidatos pueden competir y así evitar conflictos derivados de negociaciones internas. Sin embargo, como se verá, los partidos han seguido rutas muy distintas.

En general, los partidos tienden a elegir sus métodos de selección basados en tres aspectos: “factores legales”, como la dimensión del distrito, o si la candidatura en disputa está en una circunscripción de RP o un distrito de MR; “factores partidistas”, como los estatutos del partido, o el papel de los distintos líderes partidarios, que pueden decantar la balanza en favor de uno u otro de los candidatos, y “factores electorales”, como la fuerza del partido en las distintas regiones o distritos (Freidenberg 2013, 166; Bruhn y Wuhs 2016).

Partido Acción Nacional

Los estatutos del PAN han privilegiado poco a poco mayor inclusión, no solo de la base militante, sino de los adherentes. Ello es evidente después de 1997 (Wuhs 2006). Como se observa en la gráfica 3, los métodos más abiertos se dan para los cargos de elección popular que requieren mayor número de votos absolutos para conseguir la victoria. De acuerdo con Carey y Polga-Hecimovich (2006), las primarias y otros métodos abiertos funcionan para que los candidatos tengan mayor exposición frente a los ciudadanos. No es casualidad entonces que los candidatos presidenciales y a las gubernaturas sean seleccionados por métodos con mayor participación de adherentes y militantes. En contraste, los candidatos a diputados, que requieren ganar un distrito más pequeño, y que dependen más de negociaciones con los líderes partidistas, se seleccionan con métodos más excluyentes.

Gráfica 3. PAN. Apertura de métodos de selección de candidatos 1991-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008, 50) y PAN (2008; 2013, 2018).

La gráfica parte de una escala de 1 a 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso, adherentes y militantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población.

Sin embargo, a pesar de que los estatutos del PAN muestran una mayor apertura que los del PRI y PRD, la realidad es distinta. El control de los líderes partidistas aún es fuerte y las esferas de interacción con los militantes se han reducido.

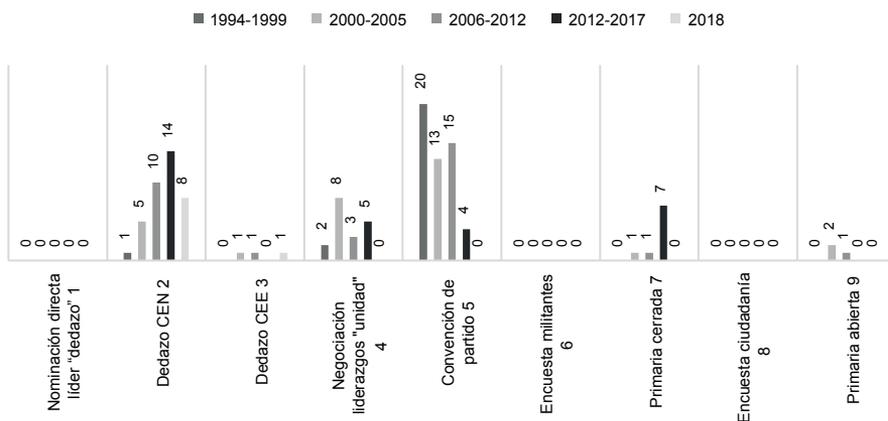
Flavia Freidenberg (2013) realizó una investigación en cinco estados (el entonces Distrito Federal, Yucatán, Coahuila, San Luis Potosí y Estado de México) para comparar el nivel de apertura en los procesos de selección de candidatos para diputados federales. Los cinco estados tienen características distintas en cuanto a preferencias electorales. Freidenberg encontró que el PAN utiliza distintos métodos en los diferentes estados, debido sobre todo a la fortaleza del partido en cada entidad. En su investigación, Freidenberg encontró que el PAN opta por métodos cerrados en estados donde no controla la gubernatura (Coahuila en 2009) o donde no tiene una base amplia de votantes (DF, en 2006), y por métodos más abiertos donde hay una presencia más fuerte (Yucatán, San Luis Potosí, Estado de México, 2006).

La selección de candidatos a gobernador no siempre ha sido mediante métodos abiertos. Si bien el PAN es el partido con mayor número de convenciones para elegir a sus candidatos, la tendencia a concentrar las decisiones en los consejos políticos se ha incrementado en los últimos años. En los procesos electorales entre 2012 y 2017, el PAN combinó métodos participativos con concentración en el Comité Ejecutivo Nacional, con la centralización como el método más empleado: de los 30 procesos para renovar gubernaturas, 47% fueron decididos mediante designación del Comité Ejecutivo Nacional. Uno de cada cuatro (23%) tuvo como método una primaria cerrada a militantes, y 17% fueron por nominación de candidatos “de unidad” y otro 13% en convenciones del partido.

Para 2018, ocho de los nueve candidatos del PAN fueron electos por el Consejo Político Nacional. El restante fue electo por el Comité Estatal.

La escala presentada en la gráfica 4, muestra que el PAN ha tendido a centralizar las decisiones para seleccionar candidatos. Sin embargo, mantiene un elevado porcentaje de convenciones y primarias internas en comparación con los otros partidos.

Gráfica 4. PAN. Métodos de selección de candidatos a gobernador 1994-2018



Fuente: Prensa nacional. Múltiples números (disponible a solicitud).

Como estos principios cumplen con los estatutos, y éstos a su vez con el principio democrático (pues no eliminan de tajo la participación de las bases), las posibilidades para que los militantes o adherentes objeten dichas decisiones son muy pequeñas. Sin embargo, durante las elecciones de 2018, la centralización de las decisiones en el Comité Nacional generó la salida de connotados panistas, tanto a nivel nacional como a nivel local.

Partido Revolucionario Institucional

Las reglas no escritas para nominar candidatos tenían dos grandes características. Por un lado, cada sector del partido accedía a ciertas cuotas en la asignación de candidatos. El PRI, organizado en tres sectores (obrero, campesino y popular), cada uno con su confederación, debía garantizar para cada uno cierta representación política. Esos grupos influían en los líderes locales, así como en la nominación de candidatos a diputaciones y senadurías de mayoría relativa y de representación proporcional.

Los liderazgos de las confederaciones también debían contar con el aval del presidente. Sin embargo, dado que aquéllas aglutinaban a millones de militantes (que votaban de acuerdo con los lineamientos de sus líderes), las confederaciones no solo garantizaban el triunfo electoral, sino que también constituían un valioso elemento para contener conflictos sociales y políticos.

Uno de los privilegios de las confederaciones era nominar a los candidatos a diputaciones, senadurías y presidencias municipales, aunque siempre con el aval del presidente de la República. Joy Langston (2002) ha analizado a detalle el control que tenían las confederaciones sobre las nominaciones de candidatos entre 1988 y 2000.

Tabla 2. Control partidista sobre las nominaciones de candidatos (Porcentaje sobre el total de las candidaturas)

Sector	1985-1988	1991-1994	1997-2000*
Obrero	24.5	15	50
Campesino	17.5	14	11
Popular	58	71	37.8
Indefinido	-	-	1.2

Fuente: Langston (2002, 422-429).

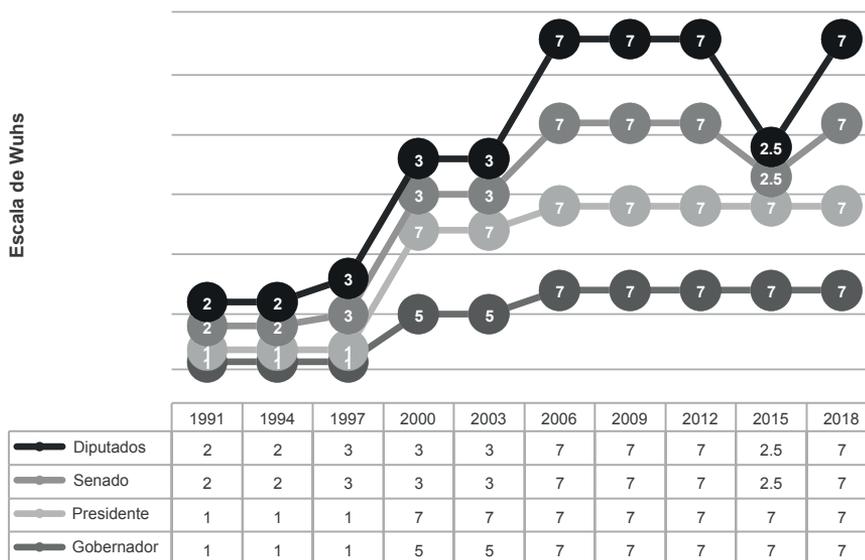
* Mayoría Relativa.

Las reglas cambiaron ante la exigencia de mayor democracia y de una cara más moderna ante la sociedad. Por ejemplo, Carlos Salinas (designado mediante el dedazo presidencial de Miguel de la Madrid), quitó a las confederaciones el control oficial de las nominaciones a diputados y senadores. Las reformas de 1991, cuando el partido era liderado por Luis Donaldo Colosio, dieron más peso a los comités estatales para designar a sus candidatos. Así, el PRI, previendo una mayor competencia electoral, favoreció la presencia territorial del partido sobre el control corporativo de sus sectores (Langston 2001).

Sin embargo, el control presidencial sobre todo el proceso electoral se modificó muy poco. En 1994, el ejecutivo federal y los sectores del partido eran los únicos participantes en la nominación de candidatos. Más adelante se dio paso a nominaciones de los consejos estatales, directamente por parte de los militantes e incluso de la ciudadanía en general.

Al reconstruir la escala de Wuhs (2006) para los métodos de selección del PRI, podría describirse la nominación de sus candidatos a partir de la representación de la gráfica 5.

Gráfica 5. PRI. Apertura de métodos de selección de candidatos 1991-2018 (estatutos)



Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008) y los estatutos del PRI 2010-2015.

La gráfica parte de una escala de 1 a 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso, adherentes y militantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población.

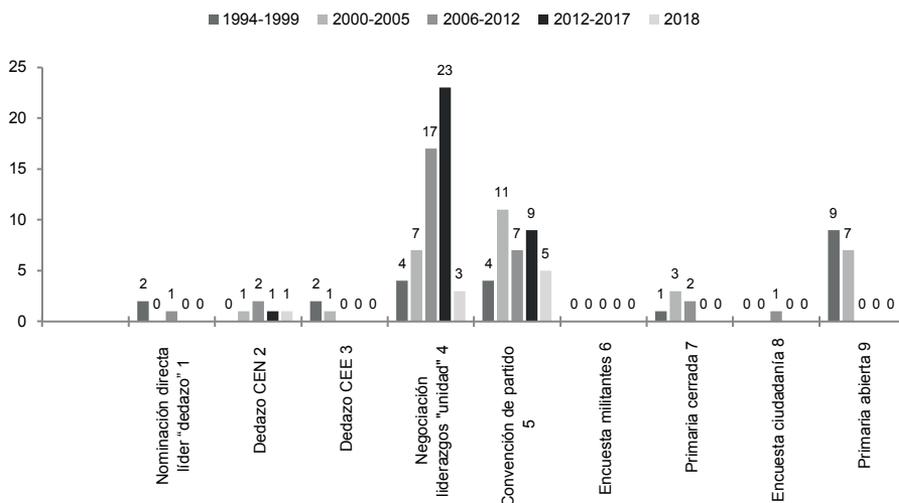
Como se observa en la gráfica 6, los estatutos del PRI han mantenido una tendencia hacia la apertura, salvo en la más reciente modificación, que da mayor peso a las decisiones del Comité Ejecutivo Nacional. En realidad, sin embargo, el partido recurre cada vez más a métodos cerrados para elegir a sus candidatos. Las potestades de los líderes locales, los gobernadores y el dirigente nacional del partido siguen siendo amplias, y aún controlan numerosos procesos de nominación. Flavia Freidenberg (2013), documenta cómo en el caso de Coahuila y de Yucatán en 2006, el PRI recurrió al dedazo del gobernador para definir candidatos a diputados federales de mayoría relativa. Asimismo, se muestra que en San Luis Potosí todos los candidatos fueron designados por los liderazgos locales del PRI, mientras que en el Estado de México los candidatos a diputados surgieron de una com-

binación entre encuestas y nominaciones directas del Consejo Político Nacional. El PRI eligió a sus candidatos mediante la votación de sus militantes en el entonces Distrito Federal en 2006 y en Coahuila en 2009.

Algo similar ocurre con las candidaturas a gobernador. El poder del Consejo Político Nacional y de los gobernadores salientes sigue siendo definitorio. Los estatutos establecen claramente la posibilidad de que el Consejo Político nombre candidatos, pero únicamente en casos extraordinarios, donde los consejos estatales no se pongan de acuerdo, o cuando el conflicto entre facciones locales sea tal que el Consejo Político Nacional tenga que intervenir.

No sorprende entonces que la figura más empleada en el PRI durante los últimos veinte años y cada vez más sea la candidatura de “unidad”. Se trata de que los distintos candidatos y grupos políticos pacten antes de la realización de las elecciones internas a fin de evitar rispideces y posicionar al partido. Los militantes no tienen oportunidad de participar en estos procesos.

Gráfica 6. PRI. Métodos de selección de candidatos 1994-2018



Fuente: Prensa nacional. Diversos números. (Disponible a solicitud).

Tan solo en la última década, el “candidato de unidad” ha sido el método de selección del abanderado del partido en más de la mitad de

los procesos electorales en los que ha participado el PRI. Aunque ello contiene los conflictos internos y da la impresión de control y cohesión dentro del partido, los procesos de “unidad” han dejado rencillas profundas que han llegado a provocar la salida de militantes históricos en busca de candidaturas por otros institutos políticos (Martínez 2006).

Para las elecciones de 2018 la selección de candidatos priistas también se caracterizó por negociaciones previas y un peso importante de la decisión del presidente de la República. De las nueve elecciones de gobernador, el PRI realizó cinco convenciones de delegados, en donde ya había negociaciones previas para evitar conflictos internos. Asimismo, en tres de las candidaturas hubo negociaciones previas en el Consejo Estatal.

Partido de la Revolución Democrática

De acuerdo con la escala de Wuhs (2008), el PRD es el partido con los estatutos más abiertos a la participación de la ciudadanía. Sin embargo, debido a las malas experiencias en varias elecciones internas, el Consejo Político Nacional sigue conservando muchos privilegios para nombrar candidatos.

Uno de los problemas originales del PRD es el peso político de las distintas corrientes internas. Debido a su súbita entrada al juego electoral y a su naturaleza como un partido que conglomeraba a distintas fuerzas políticas, el PRD se vio forzado a buscar triunfos electorales rápidamente, y a consolidar la fuerza que había ganado el Frente Democrático Nacional en 1988. En vez de apostar por una estrategia más lenta, que le permitiera consolidar las reglas internas de la organización, el partido adoptó una estrategia de lucha electoral en que las distintas facciones tuvieron como interés principal acceder a posiciones de poder público (con dinero y capacidad de decisión) en vez de fortalecer al partido internamente (Hilgers 2008, 124).

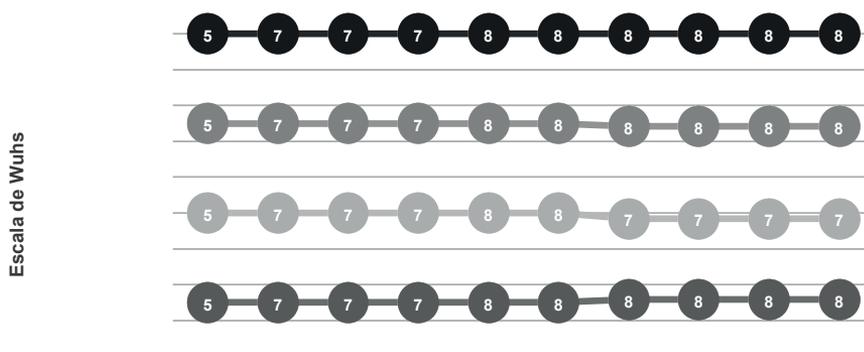
La lucha de las facciones o “tribus” se ha evidenciado en el reparto de candidaturas a gobernador y a puestos en el Congreso. Por obvias razones, la disputa entre facciones ha sido más encarnizada en los estados donde el partido cuenta con mayor arrastre electoral (Freiden-

berg 2013). En los comicios de esas entidades, las facciones movilizan a su base para demostrar “músculo” político, así como para que el partido solucione en la calle los conflictos que no quiere dirimir en negociaciones internas, las que podrían resultar más costosas.

En el resto de las elecciones, el poder de los consejos estatales o del Consejo Político Nacional sigue siendo grande e influye directamente en la nominación de candidatos. Ello se debe, también, a que ambas instancias son foros de negociación y debate entre las distintas facciones (los actores más poderosos dentro del partido). El caso más evidente es el de las candidaturas de representación proporcional, en cuya determinación la *nomenklatura* del partido sigue siendo hegemónica (Wuhs 2008, 57).

Con base en la escala de Wuhs (2008, 52), el PRD cuenta con métodos abiertos para seleccionar a sus candidatos. Según información del propio partido, ese carácter inclusivo se ha fortalecido en años recientes. Sin embargo, el partido ha recurrido crecientemente a alianzas electorales, lo que da mayor margen de acción a las dirigencias nacionales en la nominación de candidatos, pues al registrar la alianza ante el INE, los mecanismos de elección cambian según lo acuerden los partidos coaligados.

Gráfica 7. PRD. Apertura de métodos de selección de candidatos 1991-2018



	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Diputados	5	7	7	7	8	8	8	8	8	8
Senado	5	7	7	7	8	8	8	8	8	8
Presidente	5	7	7	7	8	8	7	7	7	7
Gobernador	5	7	7	7	8	8	8	8	8	8

Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008) y los estatutos del PRD.

La gráfica parte de una escala de 1 a 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso, adherentes y militantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población

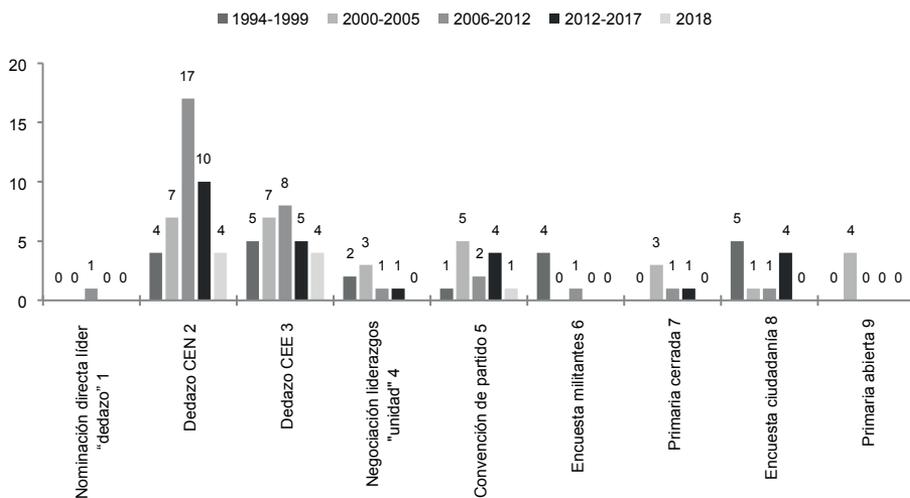
La selección de candidatos del PRD a gobernador y a diputados de mayoría ha variado mucho durante los últimos doce años. En muchas ocasiones, los consejos políticos estatales y el Consejo Político Nacional han nombrado mediante designación directa a los candidatos. Lo mismo ocurre con los candidatos a diputados de mayoría en algunos estados, en particular en aquellos con muy poca presencia electoral, o donde hay un conflicto interno grave (Freidenberg 2013).

En el caso de las elecciones a gobernador, también puede verse la tendencia hacia la centralización en la toma de decisiones. Los métodos de selección empleados durante los últimos veinte años han sido variados, aunque en los hechos apuntan a mayor control de los liderazgos partidistas en detrimento de la militancia.

Dicha tendencia se hizo más evidente durante el proceso electoral de 2018. La creación de la coalición Por México al Frente, la negocia-

ción de candidaturas entre PAN, PRD y MC redujo la participación de la militancia al mínimo, concentrando todo el poder de decisión en los liderazgos nacionales y estatales del partido. Si bien en algunos estados se rompió la alianza, como en el caso de Morelos y Jalisco, el proceso de selección de candidatos se concentró en los grupos de poder del partido en vez de en convocatorias a la participación de la militancia.

Gráfica 8. PRD. Métodos de selección de candidatos 1994-2018



Fuente: Prensa nacional (disponible a solicitud).

Movimiento de Regeneración Nacional

Morena se fundó oficialmente el 20 de noviembre de 2012 y en 2014 obtuvo su registro como partido nacional. Junto con el PES, logró mantener su registro en su primera elección federal (2015) y ha venido consolidando su presencia en varias entidades de la República (De la Peña 2014).

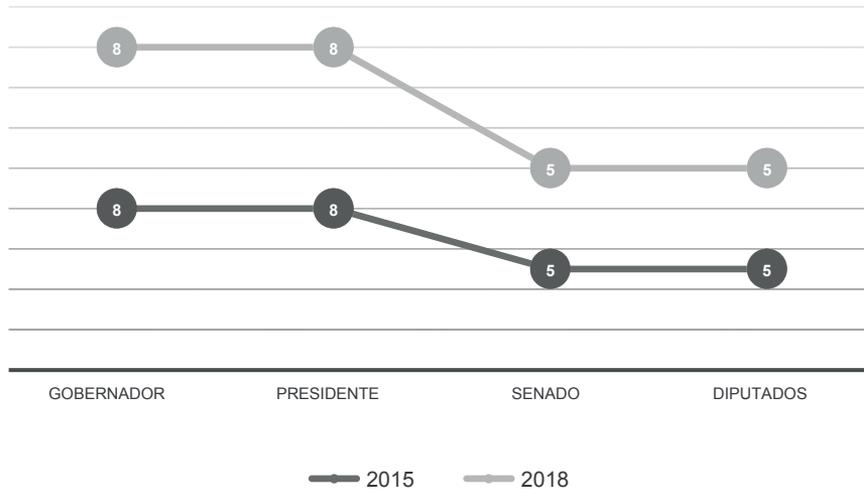
No es fácil catalogar a Morena en cuanto a la apertura de sus procesos de selección de candidatos. Por un lado, sus estatutos son innovadores, pues introducen la idea de seleccionar candidatos mediante insaculación y encuestas. Por otro, "Morena se encuentra a merced del

liderazgo personalizado de López Obrador, pues prevalece más la postura del líder que del propio partido, ya que su autoridad se basa en el reconocimiento que le dan los miembros de su comunidad tanto a su rol de dirigente como a su persona” (Bolívar Meza 2014, 74). Por tanto, la opinión y las decisiones de López Obrador pueden ser de enorme influencia en el partido e inclinar la balanza de los procesos internos de selección.

Morena ha participado en cuatro procesos electorales desde su fundación. El primero, en 2015, en la renovación de diputados federales, así como presidencias municipales, delegaciones en el entonces Distrito Federal y diputaciones locales en diversos estados. Sus resultados fueron positivos para ser una fuerza de reciente registro. Ganó dieciocho diputados de mayoría relativa en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y cinco delegaciones políticas. Asimismo, ganó dos distritos locales en Tabasco, dos en el Estado de México, dos en Campeche y dos en Veracruz. Ganó también una alcaldía en Tabasco, otra en el Estado de México, una en Michoacán, una en Campeche y una en Yucatán (Ortuño y Ureste 2015).

Morena combinó métodos para seleccionar a sus candidatos a diputados federales. Para las listas de candidatos de representación proporcional, empleó el sorteo de candidaturas entre militantes registrados, así como la designación del Comité Ejecutivo Nacional de candidaturas externas (ciudadanos no afiliados al partido). Para las candidaturas a distritos de mayoría relativa, se realizaron convenciones de delegados en los estados.

Gráfica 9. Morena: Apertura de métodos de selección de candidatos 2015-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008)

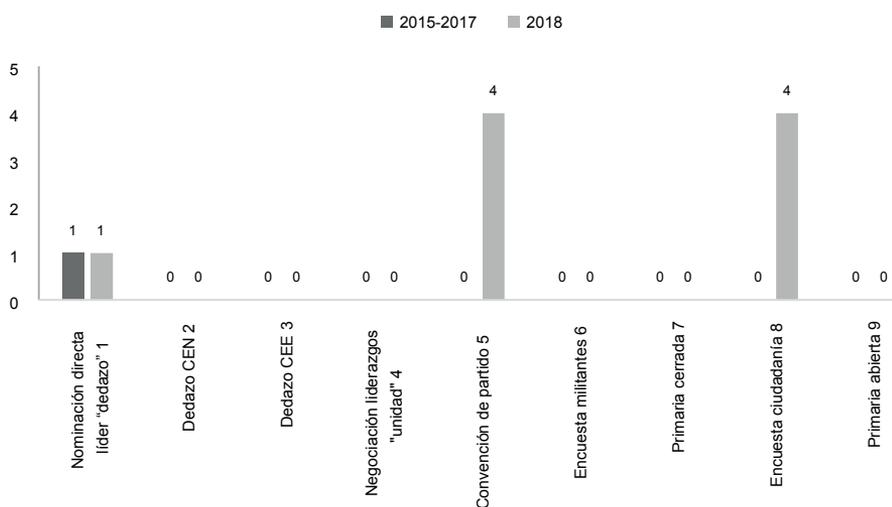
La gráfica parte de una escala de 1 a 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso, adherentes y militantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población

La insaculación es un método abierto, aunque limitado a los militantes. Puede verse como un método justo que evita las contiendas internas y las precampañas. Evita la desigualdad en los gastos de precampaña y pone un piso más parejo para todos los candidatos. Sin embargo, también acota el poder de selección de los militantes que quisieran apoyar a un solo candidato y que, por cuestiones del azar, no lograrían verlo como abanderado suyo.

Por otro lado, la designación de candidatos por el Comité Ejecutivo Nacional es un método profundamente antidemocrático, similar al que utilizan otros partidos. Aunque incorporar simpatizantes que no militan en el partido puede considerarse un símbolo de apertura y democracia, que sean designados por un cuerpo colegiado y con representación, pero donde los liderazgos tienen un peso preponderante, vulnera las posibilidades de los militantes de decidir y participar en los procesos internos de su partido.

En las elecciones de 2016 y en las de 2017, los reportes oficiales de Morena anunciaron que los nombramientos de los candidatos a gobernador se realizaron mediante encuestas (cuyos resultados no se dieron a conocer) para posteriormente ser refrendados en asambleas estatales, o tras la renuncia de contrincantes a la candidatura, como en el caso de Coahuila en 2017. Sin embargo, en muchos casos, AMLO nombraba “promotores de la soberanía nacional” a los posibles precandidatos, antes del arranque de las precampañas. Cabe resaltar que solo había un promotor de la soberanía nacional por estado. Todos ellos fueron nombrados eventualmente los candidatos a la gubernatura.

Gráfica 10. Morena. Métodos de selección de candidatos 2015-2018



Fuente: Prensa nacional. Disponible a petición.

Así, Morena, a pesar de tener estatutos que apuestan por la apertura y la democracia, ha quedado lejos de esos objetivos en sus candidaturas para gobernador. De los 15 comicios en que participó, el candidato contendiente fue nombrado directamente por el comité estatal en 42% de las ocasiones, mientras que en 25% fue una designación directa del líder nacional del partido.

Con solo cuatro años de haberse formado, Morena se convirtió en la fuerza política más importante del país. Ganó la elección presidencial

de 2018 y las gubernaturas de Chiapas, Morelos, Tabasco, Veracruz y Ciudad de México; y en 2019, Baja California y Puebla. La selección de candidatos de Morena tuvo una mezcla interesante de métodos, como encuestas y asambleas estatales. En todos los casos, el peso específico de AMLO en la nominación fue muy importante para decantar las selecciones del partido.

Dos incógnitas: candidaturas independientes y reelección

La reforma constitucional de 2013 dio origen a la Legipe (2014). La reforma introdujo dos cambios muy importantes en la selección de candidatos. Por un lado, permitió la reelección consecutiva en diputaciones, senadurías y presidencias municipales (y puestos del cabildo). Por otro, autorizó la figura de las candidaturas ciudadanas independientes a nivel estatal (ya habían sido aprobadas a nivel federal en 2012); es decir, que ciudadanos que no militan en un partido puedan recolectar firmas y participar como candidatos a puestos de elección popular.

En el primer caso, la ley establece algunos requisitos. Destaca el tener que presentarse por el mismo partido que postuló al candidato en primer lugar. En otras palabras, es imposible que un representante electo renuncie a su partido e intente mantenerse en el cargo con apoyo ciudadano. De igual manera, la nominación de los candidatos debe hacerse según las reglas contenidas en los estatutos de cada partido.

La segunda innovación de la reforma constitucional fue introducir las candidaturas independientes para toda la República (es decir, incluyó a los estados y municipios) (Campos 2014). En este caso, la legislación establece un largo y complicado listado de requisitos para los ciudadanos que quieran participar en esa categoría (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Requisitos para registrar candidaturas independientes

- Registrarse ante el INE para ser reconocidos como aspirantes.

- Buscar el apoyo ciudadano (sin hacer campaña) a fin de recolectar firmas.

- Para presidente, 1% del total del padrón electoral.

- Senado: 2% del padrón estatal, ser de por lo menos la mitad de los distritos, y sumar por lo menos 1% del padrón en cada distrito

- Diputados: 2% del padrón del distrito, de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.

- No pueden hacer actos anticipados de campaña.

- Tienen límites de financiamiento público y de gastos de campaña.

- Deben cumplir con todos los requisitos de reporte de gastos (sin el aparato burocrático de un partido).

- Los ciudadanos sólo pueden dar la firma a un solo candidato independiente.

Como es evidente, la reforma constitucional abrió más alternativas para la participación ciudadana, pero restringió la selección de candidatos por parte de los ciudadanos. Dejó la reelección en manos de los partidos políticos. Las candidaturas independientes quedaron constreñidas con la limitante expresa a los ciudadanos de poder apoyar a un solo candidato independiente en la fase previa a las nominaciones.

No sorprende, entonces, que los candidatos independientes que participaron en las elecciones de 2016 fueron escasos y aún más aquellos que ganaron. Solo Jaime Rodríguez, en Nuevo León, ganó una gubernatura con una plataforma independiente. Un solo diputado federal independiente ganó su curul en 2015. En 2017 ningún candidato independiente llegó a la gubernatura. Son pocas las alcaldías y diputaciones locales que cumplen con esa característica. Los partidos siguen teniendo la sartén por el mango.

En las elecciones de 2018, por primera vez se presentaron candidatos a la reelección. Este fenómeno comenzó en las presidencias municipales de algunos estados, y se presentará de nuevo en las próximas elecciones federales de 2021 de manera más general. De acuerdo con cálculos de Éric Magar (2018), aproximadamente uno de cada cinco candidatos que se presentó a la reelección la logró. En ese mismo aná-

lisis, Magar subraya cómo la reelección brindó buenos frutos para los partidos que presentaron esos candidatos, “Hay evidencia contundente de que los partidos fueron sustancialmente más capaces de evitar la zozobra ante la formidable ola morenista cuando el alcalde saliente buscó la reelección que cuando no lo hizo”. El PRI ganó 17% de las presidencias municipales en las que presentó candidatos a la reelección y perdió 18%; el PAN ganó 27%, perdió 15%; el PRD ganó 19%, perdió 16%. MC al igual que el PAN, ganó 27%, perdió 15%; Morena, por su parte, ganó 40% de los municipios donde presentó candidatos a la reelección. No perdió ninguno.

En contraste, los candidatos independientes fueron los grandes perdedores de la contienda de 2018, pues ninguno de los que contendieron ganó su elección. Incluso el caso de Pedro Kumamoto, el candidato independiente a la senaduría de Jalisco, quien fue el candidato individual más votado del proceso electoral en su estado, terminó sin escaño debido a que todos los partidos fueron coaligados y lograron la victoria.

Balance

El grado de inclusión en la selección de candidatos al Congreso varía por dos razones. Primera, influye si el puesto en competencia es de mayoría relativa o de representación proporcional. Para esta última, dado que el partido controla las listas (nombres y orden), es menos probable que en dichas elecciones participe la militancia. Incluso en el caso de Morena, en que buena parte de esa lista se somete a insaculación, no hay realmente un proceso que involucre la suma de decisiones de la militancia; además, un porcentaje de las candidaturas sigue siendo nombrado por el CEN del partido. En contraste, en los distritos de mayoría relativa, los partidos tienden a permitir la participación de la militancia, e incluso de la ciudadanía, para definir sus candidaturas. Cuando los partidos cuentan con presencia y respaldo en esos distritos, se observa que varios precandidatos compiten para evitar conflictos derivados de negociaciones internas.

En general, los partidos también tienden a elegir distintos métodos de selección basados en tres aspectos:

1. Factores legales: dimensión del distrito (cuántos escaños se disputan), o si la candidatura es de mayoría relativa o de representación proporcional.
2. Factores partidistas: estatutos del partido; liderazgos que puedan inclinar la balanza hacia un candidato u otro.
3. Factores electorales: competencia con otros partidos, grado de fuerza del partido en la entidad o el distrito, o la relevancia de los candidatos en términos de conocimiento o popularidad (Freidenberg 2013, 165).
4. En el caso de las gubernaturas, los partidos tienden a variar su método de selección de candidatos según el riesgo de generar división dentro del partido, así como del grado de fuerza de cada partido en la entidad. Algo similar ocurre en el nombramiento de los candidatos presidenciales: los partidos buscan el método que menos confronte al partido. El caso del PAN es la excepción, pues en las elecciones de 2006 y 2012, sus procesos internos generaron divisiones internas. Sin embargo, los procesos de elección interna buscaron generar una base de legitimidad para los candidatos dentro del partido.

Conclusión

Entre 1994 y 2018 los partidos políticos mexicanos pasaron de la euforia a la cautela en la adopción de métodos de selección de candidatos abiertos a la ciudadanía o a la militancia. La revisión de la literatura y las tendencias que aquí se observan, permiten generar las siguientes hipótesis:

- Los partidos políticos pueden utilizar métodos de selección abiertos en lugares donde las facciones que los integran están en clara competencia. De este modo, los liderazgos partidistas solucionan conflictos internos en donde todos sus miembros apoyarían al ganador.
- Sin embargo, los partidos también pueden recurrir a nombramiento directo de los candidatos precisamente para evitar mayores confrontaciones entre sus bases.

- Los métodos más incluyentes suceden en lugares con menor conocimiento ciudadano de los candidatos, lo que permite a los partidos posicionarlos desde las precampañas.
- Las dirigencias también suelen participar directamente en la selección de candidatos en aquellas entidades o contiendas donde hay un alto nivel de competencia con otros partidos (Martínez 2013, 83).
- Como sugiere Flavia Freidenberg (2013), en algunos estados los partidos recurren a métodos abiertos en los lugares donde tienen buena presencia y arraigo social.
- La selección ciudadana de las candidaturas independientes no es la variable que impulsa a que haya más alternativas de esta característica. Ello se debe no solo a las restricciones legales, sino a la inequidad de la competencia en contra de los partidos políticos.

Los métodos de selección de candidatos que son abiertos a la ciudadanía abren otra puerta a la rendición de cuentas de los partidos hacia sus miembros y hacia los votantes en general. Además, pueden ser un elemento que fortalezca la participación ciudadana y no solo la constriña a las elecciones estatales o federales. La concentración de poder en los liderazgos partidistas puede debilitar la democracia mexicana, y funcionar como un desincentivo a la ciudadanía para involucrarse más en las decisiones de su comunidad. Abrir los métodos de selección de candidatos puede ser una buena manera de incentivar mayor involucramiento político de la ciudadanía y mejor rendición de cuentas.

Aunque la ley mantiene la prerrogativa de elegir el método de selección de candidatos a los partidos políticos y no existe una obligación expresa para que dichos métodos sean más democráticos, sería recomendable seguir la interpretación de Sánchez (2014) postulada al principio de este capítulo: dado que es responsabilidad de los partidos promover la participación democrática de la ciudadanía, la participación ciudadana en la selección de candidatos cabe dentro de esa responsabilidad y, por tanto, debería ser obligatorio para los partidos abrir los procesos de selección.

Las elecciones primarias abiertas a la ciudadanía son un buen filtro para partidos y candidatos. Obligan a ambos a someterse, por lo menos en dos ocasiones, a evaluaciones de la ciudadanía. Así, los incentivos pa-

ra transparentar agendas políticas, planes de gobierno e historias políticas y personales de los candidatos se incrementa. La obligatoriedad de elecciones primarias abiertas podría ser un paso valiente de los partidos políticos para someterse, voluntariamente (ellos y sus candidatos), a mayor escrutinio público. ¶

Coaliciones y candidaturas comunes: regulación, importancia y retos*

Reyes Rodríguez Mondragón**

Introducción

La coalición es un ejercicio de coordinación entre, al menos, dos actores políticos, para lograr una meta compartida. Pactar una coalición implica precisar los costos y la distribución de funciones entre sus integrantes. Esta noción supone la negociación de acuerdos, compromisos, beneficios y riesgos para cada una de las partes y para el conjunto (Clerici 2016).

Las coaliciones políticas pueden ser clasificadas como electorales y de gobierno. Las primeras, así como las candidaturas comunes, son mecanismos de participación política con fines electorales mediante los cuales dos o más partidos políticos deciden postular a los mismos candidatos.

Las segundas tienen una finalidad más amplia. Los partidos acuerdan alianzas estratégicas para garantizar que el partido encargado del Poder Ejecutivo tenga el apoyo de la mayoría del Poder Legislativo. Estas coaliciones tienen por objetivo garantizar la gobernabilidad y la estabilidad política.

* Colaboraron Gabriela Alejandra Leyva Orozco, Ana Cecilia López Dávila, Paula Davoglio Goes, María Paula Acosta Vázquez, Oscar Blanco González y Jimena Álvarez Martínez.

** Magistrado de la Sala Superior del TEPJF desde noviembre de 2016.

Las coaliciones han sido objeto de estudio de la ciencia política, particularmente desde la perspectiva de la elección racional. La racionalidad postula que todos los comportamientos están dirigidos a la utilización de ciertos medios para alcanzar los fines deseados. Al considerar que el comportamiento del ser humano se basa en las expectativas de las consecuencias de sus acciones, puede entenderse como un comportamiento instrumental (McCubbins y Thies 1996).

El presente trabajo tiene el propósito de analizar los diversos problemas que se han enfrentado cuando se concretan estas figuras de participación política. Primero, me referiré a las distintas modalidades de coalición, sus conceptos y problematización. Segundo, describiré la evolución de las coaliciones y candidaturas comunes en la legislación electoral mexicana. Tercero, profundizaré en el análisis del principio de uniformidad en las coaliciones electorales. Cuarto, analizaré tres problemas relevantes que se han presentado sobre este tema en la Sala Superior del TEPJF. Finalmente, presentaré una serie de conclusiones y recomendaciones sobre estas figuras de participación en México.

Coaliciones políticas: conceptos y problemas

Coaliciones de gobierno en sistemas presidencialistas y multipartidistas latinoamericanos

Con los procesos de redemocratización de las últimas décadas del siglo XX, muchos países latinoamericanos se inclinaron hacia el sistema político presidencialista y multipartidista. A pesar de que es evidente que los partidos son actores clave para la operación de cualquier sistema político democrático, su proliferación también puede generar inestabilidad. En especial si se toma en cuenta que una herencia común de las dictaduras latinoamericanas fue la desideologización y la despolitización de la sociedad (Skigin 2015): como la población se alejó de los asuntos e instituciones políticas, los nuevos sistemas se enfrentaron a un reto todavía mayor de legitimación y estabilidad.

La combinación del presidencialismo con un sistema multipartidario puede favorecer *impasses* que inmovilicen la actividad ejecuti-

va y legislativa, por la inexistencia de mecanismos que garanticen que el presidente tenga la mayoría legislativa (Mainwaring 1993, 200). Los gobiernos en los que esto sucede están más susceptibles a fracturarse, así como a desarrollar una crisis constitucional, la cual puede tener su máxima expresión con el juicio político del presidente (Altman 2000, 260).

Las coaliciones de gobierno se han convertido en un importante mecanismo para hacer frente al reto de estabilizar un sistema democrático multipartidista. Estas alianzas tienen por finalidad viabilizar que el partido en el poder pueda gobernar y tomar decisiones públicas. Así, las coaliciones han sido una solución a los problemas derivados de la combinación de un sistema que es a la vez presidencialista y multipartidista (Chasquetti 2001, 320).

En lo que corresponde a la gobernabilidad, se estima que en los sistemas multipartidistas algunos gobiernos latinoamericanos (especialmente los sudamericanos) han usado a las coaliciones para garantizar mayorías legislativas estables y para brindarle cierto grado de seguridad y previsibilidad a la ciudadanía (Clerici y Scherlis 2014, 86).

En Brasil, por ejemplo, después del proceso de redemocratización y de la formalización de las nuevas reglas electorales en la Constitución Federal de 1988, se logró la estabilización de su sistema. En este contexto, la coalición parlamentaria asumió un papel central en la definición de los cuadros partidarios estatales. Además, la lógica presidencial contribuyó a que las coaliciones se volvieran un recurso poderoso para la sobrevivencia partidaria en los distintos niveles de disputa electoral. La acción de este recurso se da al ampliar el potencial de representación parlamentaria o visibilizando a las mayorías necesarias para que los gobiernos implementen sus políticas y programas (Meneguelo 2010, 11).

En Chile también sucedió algo similar. En el contexto de redemocratización, los gobiernos de coalición lograron generar una competencia centripeta, con posiciones más pragmáticas y menos dogmáticas. Así se desarrollaron gobiernos estables mayoritarios, estructurados y homogéneos de formación preelectoral pero duradera, lo que generó estabilidad política y social (Skigin 2015).

Ante este escenario, la figura de la coalición de gobierno se entiende como un instrumento capaz de estabilizar y fortalecer el sistema democrático y, por tanto, garantizar una mayor gobernabilidad.

Coaliciones electorales y candidaturas comunes: ¿qué son y de qué derecho derivan?

De manera distinta a las coaliciones de gobierno, las electorales tienen una finalidad más acotada; se forman durante los procesos electorales y tienen como finalidad ganar las elecciones (Skigin 2015). Su objetivo central es permitir que dos o más partidos políticos acuerden la postulación de candidatos a distintos puestos de elección popular bajo una plataforma o programa común (Astudillo 2018, 158).

En México esta modalidad de coalición tiene dos formas: la coalición y la candidatura común. Las coaliciones electorales se distinguen de las candidaturas comunes esencialmente por dos razones: a) es requisito para las coaliciones suscribir una misma plataforma política; y b) por la cantidad de candidaturas a postular (una candidatura común puede presentar solo una candidatura; para la coalición, se debe postular al menos el 25 por ciento de las candidaturas¹).

La posibilidad de que los institutos políticos se asocien entre sí deriva del derecho a la libertad de asociación en materia política². Este derecho cuenta con una dimensión colectiva que implica la libertad de autoorganización para alcanzar los objetivos establecidos por quienes formaron cada partido político. Así, la posibilidad de formar coaliciones y candidaturas comunes se encuentra reconocida como una prerrogativa de los partidos políticos (LGPP 2014, Artículo 23, párrafo 1).

Lo anterior no supone que los partidos políticos puedan participar conjuntamente sin atender procedimientos y requisitos definidos le-

¹ En la reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014 se establecieron las definiciones de los tres tipos de coaliciones, las cuales se distinguen por la cantidad de candidaturas que los partidos políticos decidan registrar para un mismo proceso electoral (federal o local) y de forma conjunta, bajo una misma plataforma electoral. Estas son las siguientes:

i. Coalición total, en esta se postulan la totalidad de los candidatos.

ii. Coalición parcial, es aquella en la que se postulen al menos 50 por ciento de las candidaturas.

iii. Coalición flexible, en la cual se postulen al menos 25 por ciento de las candidaturas.

Los tipos de coaliciones también se definen en el artículo 88 de la Ley General de Partidos Políticos.

² En los artículos 9 y 35 constitucionales se reconoce el derecho de los ciudadanos de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país. También, en los artículos 16 de la Convención Americana y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se identifica la dimensión política del ejercicio del derecho de asociación.

galmente; exige que la regulación de las condiciones para participar en alianzas sea objetiva y razonable. Aunque sean los partidos los que decidirán su estrategia aliancista, es el marco regulatorio lo que determinará las reglas generales de esa alianza. Por ejemplo, es la ley la que define si los partidos poseen una organización tendiente a la nacionalización (el partido nacional es quien determina las estrategias de alianza) o a la territorialización (los partidos subnacionales están habilitados para definir alianzas de acuerdo con las coyunturas locales) (Clerici 2016).

Evolución de las coaliciones y candidaturas comunes en la legislación electoral mexicana

La evolución institucional en materia electoral ha sido una constante en la historia de México. Ante un sistema de partido hegemónico, los actores políticos encontraron incentivos suficientes, aunque marginales, para establecer una serie de reformas electorales graduales para equilibrar el poder político.

Esta serie de reformas comenzó en 1946 con la reglamentación de los artículos 34 y 35 de la Ley Electoral Federal (Decreto 1946), en los cuales se establecían plazos y objetivos para formar una coalición electoral. Posteriormente, con las reformas de 1951 (Decreto 1951) y 1973 (Decreto 1973), se estableció la obligación de registrar las coaliciones ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos, 90 días antes del día de la elección.

Este *collage* institucional de reformas culminó con la reforma electoral de 1977 (Decreto 1977). La nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) sería, a la postre, un parteaguas de la historia política del país. Esta reforma permitió “liberalizar” el sistema político-electoral ante la creciente insatisfacción ciudadana por la ausencia de un régimen democrático y la enorme dificultad de los partidos políticos de oposición para tener representación efectiva en el Congreso.

La LFOPPE estableció por primera vez en los artículos 60, 61, 62 y 63 que podrían existir convenios de coalición entre dos o más partidos políticos para elecciones de presidente, senadores y diputados, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La ley estableció que las coaliciones se debían presentar bajo un solo registro y emblema. También se estableció el reparto de votos entre los partidos políticos coaligados.

Otros cambios sustanciales producto de la efervescencia social y política ocurrieron en la década de 1980 y de 1990. El Código Federal de 1987 (Decreto 1987) introdujo por primera ocasión una regulación especial para los frentes, coaliciones y fusiones, en el que se hacía explícito el derecho de los partidos políticos a formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales, y de contar con una plataforma ideológica electoral mínima común; así como la necesidad de que los candidatos de las coaliciones se presentaran bajo el registro y emblema o emblemas del partido político o partidos políticos coaligados.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (Decreto 1990) abundó sobre las características institucionales de las coaliciones electorales y sus efectos: las condiciones en que tendrían acceso a las prerrogativas de radio y televisión, el emblema de los partidos políticos coaligados, la forma de repartir la votación entre los partidos políticos y la necesidad de establecer el registro del convenio de coalición ante la autoridad electoral.

Las reformas electorales sucesivas desde 1993, 1994, 1996 hasta 2007-2008, ayudaron a fortalecer e institucionalizar el nuevo sistema de partidos, al mismo tiempo que otorgaron mayor transparencia al proceso electoral.

El 10 de febrero de 2014 (Decreto 2014), con la Ley General de Partidos Políticos, se llevó a cabo la última reforma electoral que estableció tres tipos de coaliciones (total, parcial y flexible). Estos tipos de coaliciones se distinguen por la cantidad de candidaturas que los partidos políticos decidan registrar para un mismo proceso electoral (federal o local) y de forma conjunta, bajo una misma plataforma electoral.

También se precisaron las características que debía reunir una candidatura común, la cual se distingue porque los partidos políticos que la conforman no postulan una plataforma en común, sino que cada uno

de los integrantes conserva su identidad, prerrogativas y, en su caso, los sufragios emitidos en su favor, el día de la jornada electoral. Asimismo, cada partido mantiene su personalidad jurídica, obligaciones y derechos de manera individual.

La cantidad y la magnitud de las reformas electorales que ocurrieron en estos años, dieron cuenta de la necesidad de establecer un marco regulatorio confiable para todos los actores involucrados. Se debía brindar certeza respecto de las “reglas del juego”. Esto implica que se conozcan con antelación todas las normas que regulan el proceso electoral y que la única incertidumbre posible sea el resultado final de la elección (Przeworski 1995, 26).

Un rasgo distintivo de este periodo fue el cuestionamiento reiterado de los actores políticos inconformes con la regulación electoral, de ahí que las reglas estuvieron en constante evolución.

Las coaliciones electorales no fueron ajenas a este proceso, sobre todo, en la forma de contar los votos y asignar los recursos entre los partidos políticos coaligados. El tope de gastos de campaña y la asignación de tiempos en radio y televisión, por ejemplo, son dos rubros en los cuales, los partidos políticos hacen cálculos estratégicos sobre la conveniencia de formar parte de una coalición o de una candidatura común.

Coaliciones y candidaturas comunes en la actualidad mexicana

De 1990 a 2010 se puede apreciar que la conformación de coaliciones entre partidos ha sido una constante en la realidad electoral mexicana, pues todos los partidos políticos, excepto el PRI y el PRD, habían formado durante ese periodo una coalición con el resto de los partidos (Estrada y Ruiz-Funes 2015). Esta constante en esa forma de participación política se ha concentrado en México en torno a las elecciones federales, cargos ejecutivos a nivel subnacional y elecciones legislativas subnacionales (Cruz y Martín 2019, 300).

Las coaliciones han sido un esquema útil de participación para algunos partidos políticos que buscan el objetivo de mejorar su capaci-

dad de obtener curules en el Congreso de la Unión. Esto es visible a través de las diversas coaliciones que se han formado para contender por los cargos de representación en la Cámara de Diputados durante los últimos procesos electorales de 2011-2012, 2014-2015 y 2017-2018. La preferencia de los partidos por esta forma de participación se puede entender al analizar el significado que tienen las 1,482 candidaturas en coalición durante los últimos tres procesos electorales.

Coaliciones electorales en el proceso electoral 2011-2012

Durante el proceso electoral 2011-2012 se presentaron dos coaliciones: (1) la coalición parcial “Compromiso por México” entre el PRI, el PVEM y el Panal, que presentó candidaturas para la Cámara de Diputados en 124 distritos uninominales y, (2) la coalición total “Movimiento Progresista” entre el PRD, el MC y el PT que presentó candidaturas para los 300 distritos³.

Durante este proceso electoral se puede ver cómo además de que la participación de los partidos en coaliciones ha sido una constante en el tiempo, su tasa de éxito ha ido en incremento. En el proceso electoral de 2000-2001 solo un 30% de los distritos fueron ganados por una coalición, mientras que para el proceso electoral de 2011-2012 este porcentaje subió a un 84% (Cruz y Martín 2019, 301).

Coaliciones electorales en el proceso electoral 2014-2015

Para el proceso electoral 2014-2015 se presentaron dos coaliciones encabezadas nuevamente por el PRI y el PRD: (1) la coalición parcial entre el PRI y el PVEM con el eslogan “Trabajando por lo que Más Quieres”, que postuló 250 candidaturas de mayoría relativa para la Cámara de Diputados, y (2) la coalición flexible “Izquierda Progresista” entre el PRD y el PT que postuló candidaturas en 100 distritos uninominales⁴.

³ Véanse los acuerdos de coalición de los partidos publicados por el INE y los arreglos de grupos parlamentarios disponibles en la página de la Cámara de Diputados en http://sitlxxii.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL.

⁴ Véase numeralia del INE de las elecciones 2014-2015 y los arreglos de grupos parlamentarios disponibles en la página de la Cámara de Diputados en http://sitlxxiii.diputados.gob.mx/info_diputados.php.

Este proceso electoral sirve para ejemplificar tres de los incentivos que tienen los partidos al momento de postular candidaturas en coalición: aprovecharse de vacíos en la normativa electoral, ganar mayor representación política⁵ e ir más allá del límite constitucional de 8% de sobre y subrepresentación.

Para 2015, la alianza entre el PRI y el PVEM era la quinta coalición federal consecutiva que representaba a su vez un uso estratégico para maximizar el uso de prerrogativas en campañas electorales. Uno de los riesgos que se preveía en ese entonces era que existía un incentivo a registrar una coalición parcial entre dos partidos, ya que el sistema de financiamiento y el esquema de comunicación política de las campañas electorales permitía fusionar sus recursos financieros y el tiempo aire en la misma fórmula, dándoles la oportunidad de poder acordar el reparto preferido entre los partidos (Estrada y Ruiz-Funes 2015).

Otra forma de ver a las coaliciones de los partidos puede ser en función de lo que representan fuera de la maximización de recursos o de obtención de curules en el Congreso. Para el PVEM, la formación de alianzas con diferentes partidos significa una manera de garantizar el umbral mínimo necesario para ganar representación en los órganos legislativos, conservar el registro y obtener financiamiento público (Estrada y Ruiz-Funes 2015).

Otra cara del uso estratégico de las coaliciones se puede ver en la manera en la que postulan a sus candidatos. Para la elección del 2015, la coalición del PRI-PVEM usó una estrategia en la que se iba en coalición para los distritos en los que el PAN representaba la principal fuerza política e iban separados para aquellos distritos que eran bastión del PRI o del PVEM (Estrada y Ruiz-Funes 2015). De esta manera, se puede hacer un uso estratégico de los candidatos que se tiene según las probabilidades de ganar en solitario y en coalición.

Además, en ese proceso electoral se puede percibir el problema de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados tal como se ve hoy con la sobrerrepresentación de Morena. Para la conformación de la Cámara de Diputados, existieron varias quejas encabezadas por el representante del PRD, Pablo Gómez, debido a que existían 7 diputados

⁵ Este incentivo es más fuerte para los partidos pequeños que corren el riesgo de perder el registro por un porcentaje menor al del 3% necesario para conservar el registro.

prístas que compitieron por el PVEM. Al ser asignados como parte de la bancada del PVEM se lograba que el PRI no sobrepasara el límite constitucional de 8% de sobrerrepresentación, ganando el acceso a la asignación de diputados por representación proporcional (Herrera y Urrutia 2015).

Coaliciones electorales en el proceso electoral 2017-2018

La estructura binaria de coaliciones del PRI por una parte y el PRD por otra cambió para el proceso electoral de 2017-2018, presentando tres coaliciones: (1) la coalición parcial “Juntos Haremos Historia” entre Morena, el PT y el PES, (2) la coalición parcial “Por México al Frente” entre el PAN, el PRD y el MC y, (3) la coalición flexible “Todos por México” entre el PRI, el PVEM y el Panal.

Para este proceso, la coalición “Juntos Haremos Historia” presentó candidaturas para la Cámara de Diputados en 292 distritos uninominales, mientras que la coalición “Por México al Frente” postuló candidatos a 283 distritos y “Todos por México” un total de 133 candidaturas⁶.

Reflexión sobre las coaliciones en la última década

Al analizar estos tres procesos electorales en México, se puede concluir que la estrategia de ir o no en coalición electoral puede tener diversos objetivos además de la maximización de curules. Estos objetivos pueden variar en función del tamaño del partido, así como las estructuras legales e institucionales del momento en que conforma la coalición.

⁶ Véase información disponible en los acuerdos de coalición publicados por el INE, las curules otorgadas por el INE a cada partido en Cámara de Diputados, así como la integración de bancadas reportada en la página oficial de la Cámara de Diputados actualizada al 29 de febrero de 2020.

¿Qué es el principio de uniformidad y cuáles son sus fines?

Una de las reglas más comunes que deben cumplir los partidos para que las autoridades administrativas electorales avalen la coalición, es la obligación de que las coaliciones sean uniformes.

En los países en los que existen diferentes niveles de gobierno y de competencia electoral, las funciones y la organización partidaria presentan un nivel de complejidad elevado. En este contexto hay que coordinar la actividad de los partidos políticos a nivel local, estatal y federal, y aunque se suponga que dentro del mismo partido hay objetivos y estrategias comunes, la prioridad a nivel local no siempre será la misma a nivel federal. Esta cuestión se torna especialmente complicada cuando se analiza la toma de decisiones sobre las coaliciones electorales.

El principio de la uniformidad prohíbe a los partidos políticos la participación en más de una coalición y los obliga a integrarse con los mismos partidos para cada tipo de elección. Su objetivo es fortalecer y, por ende, estabilizar el sistema democrático. Se debe buscar que las coaliciones y las candidaturas comunes se utilicen efectivamente como medio para lograr sus propios fines, que son el fortalecimiento y la estabilidad del sistema democrático, particularmente desde la perspectiva de representatividad y gobernabilidad.

Para respetar la uniformidad, hay que tener claro cómo será el procedimiento de la toma de decisiones partidarias. En los países en donde el poder político y los recursos fiscales están más centralizados, los partidos adoptarán un carácter más nacionalizado. En cambio, en donde el gobierno y los recursos están más descentralizados, se incrementa el poder de decisión del gobierno subnacional. La heterogeneidad étnica o cultural de la población también puede afectar la integración vertical de los partidos (Clerici y Scherlis 2014, 82).

En América Latina existen distintas formas de organización partidaria y diversidad en la regulación del principio de la uniformidad en las coaliciones, incluso en países en donde las coaliciones no están orientadas en función del principio de la uniformidad, como es el caso de Brasil y Argentina (Clerici y Scherlis 2014, 86). En estos países la regla general es que el nivel subnacional del partido tiene plena auto-

nomía para definir no sólo las alianzas para los cargos subnacionales, sino también las que se conforman para acceder al cargo de diputado federal.

Ecuador y Paraguay se encuentran en el otro extremo. En ambos países el marco regulatorio de las alianzas está orientado a la nacionalización y el principio de la uniformidad debe ser observado en todas las coaliciones. Bolivia, Chile, Colombia y Perú se encuentran en una posición intermedia, en la que el partido nacional continúa teniendo las mayores prerrogativas, pero están en equilibrio con las de las ramas subnacionales (Clerici y Scherlis 2014, 86).

¿Cómo está regulado el principio de uniformidad en las coaliciones mexicanas y cuál es su problemática?

En México la literalidad del artículo que establece la uniformidad como un requisito para registrar coaliciones, no ha cambiado desde que entró en vigor. La Ley General de Partidos Políticos establece los diversos requisitos⁷ que los partidos deben cumplir para participar mediante la figura de coaliciones, según la cantidad de candidaturas que deseen registrar, o a través de candidaturas comunes⁸. Dicha ley y el artículo transitorio segundo del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del 2014 establecen un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.

La Ley prioriza la congruencia de las coaliciones; esto es, los partidos aliados en una categoría de cargo no compiten entre sí en las elecciones para otros cargos. Sin embargo, para profundizar el análisis del caso mexicano debemos tener en cuenta lo que implica el principio de uniformidad en la práctica. ¿Se pueden formar diferentes coaliciones siempre que haya una mínima coincidencia en los partidos, para cada cargo a competir, en una sola elección? ¿Pueden coexistir candidaturas comunes y coaliciones formadas por los mismos partidos políticos

⁷ Véanse los artículos 85, párrafos 2, 4 y 6; 87, 89, 90, 91 y 92, de la Ley General de Partidos Políticos.

⁸ En el párrafo 5, del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos se señala que “será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas”.

en una misma elección? ¿Esto implicaría alguna limitante para la formación de candidaturas comunes?

La problemática respecto de las distintas formas de participación política conjunta propuestas por los partidos surge de las distintas interpretaciones del principio de uniformidad y, a partir de ello, se ha cuestionado si ese mismo principio le es aplicable a las candidaturas comunes. Si bien han surgido diversos escenarios a partir de las diferentes interpretaciones del principio, esta problemática se puede clasificar bajo dos grandes temas: a) la viabilidad de las coaliciones dinámicas; y b) los límites de las candidaturas comunes ante la coexistencia de coaliciones.

William Riker (1962) señala que los partidos buscarán formar una coalición mínima ganadora⁹, es decir, no se agregarán miembros excedentes a una coalición debido a que, cuando se forma una coalición más grande, los pagos o puestos en el gobierno deben ser distribuidos entre una cantidad mayor de actores de lo necesario, disminuyendo la ganancia de los partidos (Riker 1962).

Aplicando esta teoría a la realidad mexicana, se podría decir que los partidos que formaron las coaliciones limitan la participación de otros integrantes solamente al número necesario de partidos. Dicha limitación tiene por objetivo asegurar el triunfo en la mayoría de los ayuntamientos o distritos, así como para —en las elecciones de diputaciones— lograr la mayoría de los escaños posibles para el partido más fuerte, *integrante de la coalición*. Esta dinámica combinada con la territorialización de las coaliciones en los distintos tipos de elecciones puede generar grandes incongruencias.

Las coaliciones son procesos de negociación distintos, para los cuales no existe una normativa clara que especifique los límites, por lo que es probable que los partidos políticos en ventaja —aquellos con las mejores posibilidades de ganar una elección— ignoren las directrices políticas y actúen con base en lo que más les conviene para ganar el proceso electoral al menor costo posible.

⁹ Los comportamientos de negociación pueden ser modelados a partir de supuestos *a priori*; los supuestos son la existencia de al menos dos actores; la condición de suma-cero, es decir, que los intereses de los participantes se encuentren en conflicto directo y absoluto para que las ganancias de uno sean exactamente iguales al total de las pérdidas del otro; la condición de conocimiento, en otras palabras, que se conozcan las posibilidades de acción y las recompensas para los participantes; y la condición de racionalidad.

Este comportamiento genera una situación de inequidad para los partidos en desventaja y, al mismo tiempo, puede causar confusión en el electorado sobre las plataformas políticas.

A continuación, presento cómo es que surgieron estos problemas y la forma en la que el TEPJF ha buscado evitar que esas formas de participación política conjunta se utilicen para eludir las reglas, ya sea de financiamiento o de fiscalización, así como el uso de las prerrogativas de radio y televisión. Igualmente discuto cómo es que se ha tratado de evitar que se formen facciones que no tengan como objetivo fortalecer el estado democrático.

Problemas derivados de la participación conjunta en México

a) ¿Qué son las coaliciones dinámicas? ¿Son jurídicamente viables?

Se puede afirmar que el TEPJF ha tenido dos posturas distintas respecto del principio de uniformidad en el contexto de las coaliciones.

Por un lado, hay quienes sostienen que del principio de uniformidad se extrae la viabilidad jurídica de formar coaliciones dinámicas. Es decir, aquellas en las que dos o más partidos pueden contender de manera diferenciada, pero sólo de entre los partidos que suscribieron el convenio de coalición, respecto de los distintos cargos a elegir: diputaciones, ayuntamientos y la gubernatura¹⁰.

Por otro lado, hay quienes sostienen que las coaliciones deben participar como una unidad fija por lo que sería normativamente insostenible la participación dinámica o diferenciada, pues podría considerarse que se está formando más de una coalición para un proceso electoral, situación que está prohibida por la norma.

Esta última postura es la que actualmente cuenta con mayoría en la Sala Superior del TEPJF pues se considera que garantiza la funciona-

¹⁰ La Sala Superior sostuvo esta postura en el SUP-JRC-49/2017, aprobado por mayoría en la sesión pública del 16 de marzo de 2017. Dicho criterio también se encuentra en los juicios SUP-JRC-457/2014 y SUP-JRC-106/2016.

lidad de las coaliciones, así como la certeza del electorado respecto de las alternativas políticas existentes a elegir en una determinada elección y, a su vez, no introduce reglas arbitrarias que anulen el derecho de autoorganización de los partidos políticos¹¹.

Lo anterior encuentra una explicación desde el estudio formal de coaliciones en la ciencia política, particularmente desde las perspectivas de representatividad y gobernabilidad.

Desde la perspectiva de la representatividad, los partidos políticos están obligados a representar a las personas que votan por ellos (Cain, Ferejohn y Fiorina 1987, 50-76). Por lo que, si en una misma coalición se establecen diferentes formas de participación entre los partidos que la conforman, se podría considerar que muchos ciudadanos tendrían poca información y certeza sobre la posición de sus representantes. Habría una mayor fragilidad en el vínculo representativo. En ese sentido, el criterio que permite la formación de coaliciones dinámicas podría propiciar que los votantes enfrenten dificultades para identificar una plataforma política coherente (Budge y Keman 1993).

Al permitir coaliciones dinámicas se abre la posibilidad de que los partidos políticos celebren un número indefinido de coaliciones y, por tanto, de posibilidades electorales. Esto puede generar un escenario en donde haya muchas opciones políticas y, por tanto, los efectos serían similares a un sistema multipartidista que tiende a fragmentar y debilitar el sistema democrático.

El TEPJF ha optado por una lectura del principio de uniformidad que comprende a las coaliciones como una unidad fija, pues considera que —según lo anterior— ello contribuye a garantizar la representatividad, la gobernabilidad eficaz y, además, facilita la revisión de dichas asociaciones frente al cumplimiento de las normas, particularmente respecto del uso de prerrogativas en radio y televisión, así como de fiscalización.

¹¹ Esta posición se encuentra visible en la sentencia del recurso SUP-REC-84/2018, mismo que se aprobó por mayoría en la sesión pública del 20 de marzo de 2018; y el SUP-RAP-718/2017 que se aprobó en la sesión del 29 de noviembre de 2017.

b) Con la posibilidad de que coexistan en un mismo proceso electoral, convenios de coalición y de candidatura común, ¿cuál sería el límite para las candidaturas comunes?

La postura del TEPJF ha sido que sí es jurídicamente viable la coexistencia de convenios de coalición y de candidaturas comunes por los mismos partidos; sin embargo, existen posiciones divididas respecto a los requisitos que las candidaturas comunes deben cumplir en los casos en que se configura esa simultaneidad.

La diferencia de posturas radica principalmente en dos cuestiones: *i)* ¿Existe algún límite en la cantidad de candidaturas comunes a convenir ante la coexistencia de una coalición?; y *ii)* ¿El principio de uniformidad es también aplicable para las candidaturas comunes?

El TEPJF ha tenido que analizar, según el sistema normativo existente, los límites a la libertad de asociación en materia electoral. Esto a raíz de una serie de asuntos en los que un mismo grupo de partidos políticos formó de manera simultánea una coalición y diversas candidaturas comunes (véase SUP-REC-23/2018 aprobado por mayoría en marzo 22 de 2018).

La postura mayoritaria sobre el tema fue declarar que es viable la simultaneidad entre una coalición y varias candidaturas comunes entre los mismos partidos políticos, ya que no está prohibido en el sistema normativo existente. Por el contrario, la minoría argumentó que esta situación sobrepasa al ejercicio de la libre autodeterminación de los partidos políticos y de la participación política permitida por la ley. Ello debido a que en esta situación (a) existían candidaturas comunes para todos los cargos de la elección, y (b) estas candidaturas comunes no estaban reguladas bajo el régimen de las coaliciones totales.

En ese sentido, la minoría consideró que es necesario armonizar las regulaciones para los casos en que se presenten de manera simultánea coaliciones y candidaturas comunes para todos los cargos electorales. Ello con el objetivo de evitar que esta simultaneidad permita que los partidos políticos aprovechen el uso de las candidaturas comunes para manipular el régimen en materia de coaliciones con el fin de eludir sus responsabilidades.

Una propuesta de límite para evitar que los partidos aprovechen las candidaturas comunes para evitar el régimen de las coaliciones sería

que, si estos partidos quieren participar de manera conjunta en todas las candidaturas de una elección, deben hacerlo bajo la figura de coalición total. De esta manera se entiende que, si bien las dos formas de participación conjunta pueden coincidir, no se debe registrar un número tan grande de candidaturas comunes que terminen por ser igual a una coalición total, pero fuera de su régimen normativo.

De esta segunda posición derivó el criterio relativo a que el principio de uniformidad debe irradiar a todos los demás cargos que pretendan postular esos partidos coaligados, aun cuando se haga mediante la figura de la candidatura común (criterio empleado en el juicio SUP-REC-24/2018).

c) ¿Los triunfos de mayoría relativa se deben contabilizar tomando en cuenta la militancia efectiva o lo determinado en el convenio de coalición?

Otro problema relacionado con las participaciones conjuntas es la forma en que se deben determinar los límites de sobrerrepresentación cuando los candidatos de mayoría relativa se consideraron de un partido político que participa en la coalición correspondiente, pero tiene militancia activa en otro partido también miembro de esa coalición.

Una constante crítica al gobierno hegemónico priísta del siglo pasado fue la amplia mayoría del partido del gobierno que integraba al Poder Legislativo. En las elecciones de 2018, este acontecimiento se repitió: a pesar de que los partidos de la coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena, PT y PES) no reunieron la mayoría de los votos del Congreso, cuentan con la mayoría en ambas cámaras (Murayama 2019)¹². En ese sentido, el estudio de este asunto cumple un papel de problematizar la interacción de la coalición frente a las reglas de integración del Congreso.

En México, el modelo mixto de mayoría relativa y representación proporcional busca suavizar las distorsiones sobre la pluralidad que pueden surgir a raíz de la conversión de votos a escaños por el principio de mayoría relativa. Sin embargo, en 2018 el factor que terminó

¹² La votación recibida por la coalición fue de un 43.6 por ciento y ésta se convirtió en 61.6 por ciento de los curules de Cámara de Diputados y 53.9 por ciento de los del Senado.

por incrementar la sobrerrepresentación por encima del límite constitucional del 8 por ciento fue la asignación de los candidatos a diputados de representación proporcional (Murayama 2019).

Este fenómeno se une a la posibilidad que ofrecen las coaliciones para que los triunfos de mayoría relativa sean adjudicados al partido que se señaló en el convenio de coalición y no al que la gente votó en mayoría.

Esta distorsión ya se había visto en la elección de 2015 en la cual, al momento de hacer la asignación de los diputados por representación proporcional, había siete candidatos priístas que contendieron por el PVEM. De esta manera, la coalición entre el PRI y el PVEM, había logrado que el PRI no pasara el límite constitucional de ocho por ciento de sobrerrepresentación, dándole acceso a la asignación de candidatos por representación proporcional (Herrera y Urrutia 2015)¹³.

En 2018 existieron tres coaliciones a nivel nacional: 1) la coalición parcial “Juntos Haremos Historia” de Morena, el PT y el PES, 2) la coalición parcial “Por México al Frente” de el PAN, el PRD y el MC, y 3) la coalición flexible “Todos por México” del PRI, PVEM y Panal. La coalición Morena-PES-PT se consolidó mediante el acuerdo de coalición parcial para 292 distritos uninominales de diputación federal. Las candidaturas a estos distritos se distribuyeron entre los partidos de la siguiente manera: 142 para Morena, 75 para el PT y 75 para el PES¹⁴.

Los curules por mayoría relativa (MR) para la Cámara de Diputados que fueron aprobados por el INE fueron: 106 para Morena, 56 para el PES y 58 para el PT (INE 2015). Sin embargo, la conformación actualizada de los grupos parlamentarios al 29 de febrero de 2020 muestra un cambio en la conformación de los diputados de MR de la coalición: ahora 164 diputados son parte de Morena, 33 del PT y 26 del PES. De esta forma, ha ocurrido un cambio significativo entre el número de candidatos postulados por cada partido, el número de quienes ganaron un cargo y el número actual de diputados que mantienen el vínculo con el partido que los postuló.

¹³ Véase la asignación de diputados por representación proporcional 2014-2015. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5973>.

¹⁴ Convenio modificado integrado de la coalición “JUNTOS HAREMOS HISTORIA” aprobado el 23 de marzo de 2018 por el Consejo General del INE. Accesible en: <https://www.ine.mx/convenios-de-coalicion/> (consulta: 27 mayo 2020).

De haberse reconocido todos los 220 triunfos que Morena obtuvo de votos hacia el partido, es decir, aquellos del PT y del PES en adición a los registrados por el partido, se habría permitido una asignación de diputaciones de representación proporcional más baja (26 curules). Sin embargo, a Morena solo se le reconocieron las 106 diputaciones que ganó por mayoría relativa, permitiendo que se le otorgaran 85 diputaciones por representación proporcional (Murayama 2019).

Debido a la distribución inicial de curules por representación proporcional (RP), diferentes partidos¹⁵, candidatos a diputaciones federales por RP y ciudadanos presentaron demandas en contra del acuerdo de asignación del INE para esos cargos. Las demandas reclamaron que la forma en que se asignaron los curules por RP no correspondía con los votos recibidos por cada fuerza política de la coalición “Juntos Haremos Historia”. Esto debido a que existía una distorsión entre lo votado y los representantes asignados, pasando el límite constitucional de sobrerrepresentación del ocho por ciento (SUP-REC-934/2018 y acumulados).

En este sentido, la discusión sobre las coaliciones también debe tener en cuenta sus implicaciones en relación con otros límites legales. Por lo tanto, resulta imperativo armonizar el dinamismo de las coaliciones con el principio constitucional en torno a la sobrerrepresentación con el fin de evitar una planeación estratégica de los partidos para darle la vuelta a los límites planteados por las leyes.

Como ese problema surge necesariamente de forma posterior a la jornada electoral, la Sala Superior determinó, en términos generales, que para la asignación de curules por representación proporcional ya no puede verificar la militancia efectiva de candidaturas ganadoras por mayoría relativa, pues únicamente debe limitarse a observar lo que se acordó en el convenio de coalición correspondiente (SUP-REC-934/2018 y acumulado).

En la posición minoritaria que sostuve, afirmé que los triunfos de mayoría relativa se deben contabilizar en favor del partido de origen de los candidatos, tomando en cuenta su militancia efectiva y, posteriormente, verificar el límite de sobrerrepresentación. Sugerí esta

¹⁵ En las demandas figuraron como actores: el PRI, el PAN, el PVEM, el PRD, el partido MC y el PT.

alternativa esencialmente por tres razones: a) no implicaría una modificación indebida al convenio de coalición, sino impedir que se cometa un fraude de ley; b) se respetarían los límites legalmente definidos de sobrerrepresentación; y c) la asignación es el momento procesal oportuno para revisar la militancia de las personas postuladas por una coalición, pues es necesario determinar el número de curules de mayoría que corresponden a cada partido coaligado, para efectos de establecer el límite de curules que le corresponden a cada partido por representación proporcional.

Conclusión

Quiero hacer una reflexión final sobre los retos que las coaliciones y las candidaturas comunes, como figuras de participación política, presentan a los órganos electorales. El fin último que deben perseguir es el de generar vías de participación política que mejoren la calidad democrática, que a su vez generen pesos y contrapesos en los órganos de elección popular de composición colectiva y plural. Sin embargo, como lo he argumentado en este capítulo, la figura de la coalición y la de candidatura común también pueden ser utilizadas con la única finalidad de atender beneficios particularistas.

Las instituciones y tribunales electorales juegan un papel clave en el logro de este fin, el cual va de la mano de un desafío. El reto institucional respecto de las coaliciones y las candidaturas comunes consiste en delimitar con claridad el marco en el que se podrá ejercer este derecho y establecer las reglas de forma concisa que deberán ser cumplidas por los partidos que utilicen estas figuras. El reto es que las coaliciones y las candidaturas comunes velen por el fortalecimiento y la mayor estabilidad del sistema democrático desde la perspectiva imperativa de representatividad y gobernabilidad.

El desafío que plantean para los tribunales e instituciones electorales está ligado al rol de estos organismos en la democracia mexicana. El objetivo en este tema electoral es claro: asegurar la funcionalidad de las coaliciones y las candidaturas comunes con una flexibilidad que no restrinja la estrategia político-electoral, mientras se vigila que no se cometan fraudes a la ley y se garantiza la certeza del electorado so-

bre las alternativas políticas de una elección. La Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, como Tribunal Constitucional, tiene el reto que ha señalado Aharon Barak (2011, 633): “La principal preocupación del tribunal constitucional es la más amplia acción correctiva de todo el sistema. Esa acción correctiva se debería enfocar en dos problemas principales: cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad y proteger a la democracia.”

Recomendaciones

En este apartado se presentan algunas recomendaciones para dar continuidad a la reflexión sobre los objetivos de las coaliciones, así como las diferentes áreas de fortalecimiento que tiene para mejorar al sistema democrático mexicano.

1. La principal manera de fortalecer esta forma de participación es que los partidos respeten de manera integral los requisitos y procedimientos definidos legalmente y que estos a su vez sean fortalecidos con las resoluciones de la justicia electoral.
2. Tanto las definiciones legales como las resoluciones judiciales deben velar siempre por que las coaliciones se usen de forma efectiva para el fortalecimiento y estabilidad del sistema democrático.
3. Es imperativo continuar el debate sobre las diferentes lecturas del principio de uniformidad que tengan en cuenta el fortalecimiento de los principios de representatividad de la ciudadanía, la necesidad de preservar una gobernabilidad eficaz, así como de profundizar la facilidad para revisar el cumplimiento que las coaliciones den sobre las normas.
4. La discusión futura sobre coaliciones y candidaturas comunes debe velar por una armonización de esta forma de participación política en relación con otros principios constitucionales como el de los límites a la sobre y subrepresentación. Este enfoque permite proteger las condiciones de igualdad y equidad que deben existir entre todas las formas de participación que los partidos políticos decidan ejercer. ◀

Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México

Said Hernández Quintana*

Introducción

El 9 de agosto de 2012, el titular del Poder Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional al artículo 35, fracción II, para introducir el derecho de los ciudadanos a registrar candidaturas de forma independiente.¹ De acuerdo con el régimen transitorio de la reforma, las entidades federativas tenían la obligación de ajustar su legislación electoral en el plazo de un año. Zacatecas y Quintana Roo fueron las únicas entidades que adecuaron su legislación e implementaron la figura de candidaturas independientes en sus respectivos procesos electorales locales de 2013. Sin embargo, la reforma contenía una incongruencia que la hacía inoperante, pues el artículo 116 constitucional establecía que sólo los partidos tenían derecho de solicitar el registro de candidatos, en lugar de reconocer que también los ciudadanos podían hacerlo. La reforma de 2012 también omitió ajustar el artículo 41 constitucional, para otorgar a los candidatos in-

* Politólogo y Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con Maestría en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Es colaborador en Integralia Consultores. Se ha desempeñado como coordinador de asesores del Consejo General del INE y director del Servicio Profesional Electoral en el entonces IFE. Contacto: @said_hq001.

¹ Las candidaturas ciudadanas ya habían estado vigentes en el país; fue la reforma electoral de 1946 que otorgó a los partidos la potestad exclusiva de postular candidatos. Regla que estuvo en pie hasta 2012.

dependientes derechos y prerrogativas congruentes con los que se otorgan a los partidos (por ejemplo, financiamiento público y tiempos en radio y televisión). Tales descuidos fueron resueltos en la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014.

Casi cinco meses después (el 6 de julio de 2014), Coahuila y Nayarit fueron los primeros estados que tuvieron elecciones locales en las que participaron candidatos independientes en el marco de las reformas mencionadas.² El resto de las legislaturas estatales y el congreso federal armonizaron paulatinamente sus normas electorales, lo que permitió que las candidaturas independientes operaran en todas las elecciones federales y locales realizadas de 2015 en adelante.

El presente estudio tiene tres apartados. El primero contiene un análisis comparado de la legislación electoral vigente al mes de noviembre de 2018 en los ámbitos federal y local. La investigación se centra en las barreras de entrada para obtener el registro de una candidatura independiente. El segundo apartado desglosa los resultados estadísticos sobre la experiencia de las candidaturas independientes en las elecciones realizadas después de 2012, cuando se introdujo la figura en el sistema electoral mexicano. También se presenta evidencia empírica sobre el desempeño electoral de los ciudadanos que, sin tener respaldo de algún partido político, tuvieron participación comicial. El último apartado ofrece las conclusiones del estudio y recomendaciones para fortalecer el régimen legal y político de las candidaturas independientes en México.

² Mientras Nayarit armonizó su legislación electoral y pudieron registrarse candidaturas independientes, Coahuila no lo hizo; sin embargo, por diversas resoluciones del TEPJF, varios ciudadanos pudieron participar en el proceso electoral local sin respaldo de partidos políticos. Consultar Jurisprudencia TEPJF 15/2011 donde indica que el plazo para impugnar omisiones no vence (aplica porque el Congreso de Coahuila omitió armonizar la legislación local con la federal), así como las resoluciones SUP-JDC-357/2014, SM-JDC-040/2014 y SM-JDC/41/2014, favorables a Luis Alberto Zavala Díaz, Marco Antonio Villarreal Izaguirre y Reyes Flores Hurtado, quienes obtuvieron el registro correspondiente. Además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, expediente 11/2014, resolvió a favor de Roberto Quezada Aguayo, quien también pudo obtener su candidatura independiente. En resumen, las cuatro candidaturas independientes que participaron en las elecciones locales de Coahuila en 2014 fueron obtenidas por la vía jurisdiccional.

Análisis comparativo de la legislación federal y local que reglamenta las candidaturas independientes

La candidatura independiente es un mecanismo de participación ciudadana que se reimplantó en México apenas en 2012 y comenzó su funcionamiento en el ámbito local (Zacatecas y Quintana Roo, en 2013).

La característica que define al independiente es que su candidatura no está afiliada a un partido político; lo que constituye un obstáculo importante para su éxito electoral, ya que los partidos reducen los costos del voto; permiten que los candidatos se beneficien electoralmente de la asociación con los demás miembros del partido; y proporcionan a los candidatos un apoyo organizativo y financiero significativos (Brancati 2008).

Manuel González Oropeza (2010) equipara la figura de candidato independiente a la de candidato ciudadano, al definirlo como aquél a quien le está permitido participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad establecidos en las leyes electorales. Asimismo, al registrarlo como candidato, la autoridad electoral reconoce al ciudadano un estatus legal que implica la obtención de ciertos derechos y obligaciones.

Antes de incorporar la candidatura ciudadana en la legislación electoral, se consideraba que la obligación de ser postulado por un partido para aspirar a competir por un cargo de elección no era una restricción de los derechos políticos, sino únicamente un requisito que debían cumplir los ciudadanos para ejercer su derecho a ser votados.³ El impedimento se relacionaba, además, con el régimen de prerrogativas de los partidos, a los que, desde la reforma electoral de 1996, se les entrega financiamiento público para actividades de campaña y, a partir de 2008, se les otorgan tiempos oficiales para la difusión de sus mensajes de campaña en radio y televisión (IFE 2009).

³ La Sala Superior del TEPJF aprobó la Tesis S3EL 048/2002, declarando que “la negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la constitución federal ni los tratados internacionales”.

La prohibición para competir bajo una candidatura independiente no se consideraba una restricción, sino una condición necesaria para mantener la contienda electoral dentro de los cauces de la competencia partidista equitativa, que en el régimen electoral mexicano no se podía lograr sin los mecanismos que establecen una base mínima de competitividad (por medio del financiamiento público y las prerrogativas en radio y televisión). Cabe adicionar que la reforma electoral de 1946 estuvo condicionada por la irrupción de caudillos locales en las elecciones presidenciales. Otorgar el monopolio exclusivo a los partidos para postular candidatos buscaba cerrar la puerta a esos personalismos.

Así, el procedimiento general previsto en la legislación federal de 2014 y que los congresos estatales replicaron para regular el registro de candidatos independientes, se compone de cuatro etapas: emisión de convocatoria, actos previos a la solicitud de registro, obtención de apoyo ciudadano y aprobación formal del registro. La tabla 1 presenta la descripción de cada etapa.

Tabla 1. Procedimiento genérico vigente en 2018 para solicitar el registro de una candidatura independiente en los procesos electorales federales y locales

Etapa	Descripción
1. Convocatoria	La emite el Consejo General correspondiente. Contiene los siguientes elementos: <ul style="list-style-type: none"> • Cargos de elección sujetos a una candidatura independiente. • Requisitos para cumplir. • Documentación comprobatoria requerida. • Plazos para recabar apoyo ciudadano. • Topes de gasto por financiamiento privado.
2. Actos previos al registro	El ciudadano que pretenda postular su candidatura independiente deberá: <ul style="list-style-type: none"> • Presentar manifestación de intención por escrito. • Proporcionar la documentación que acredite la creación de una Asociación Civil (tendrá tratamiento como partido político en el régimen fiscal y la autoridad establecerá el modelo único de estatuto). • Anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente. • Al término de esta etapa, el ciudadano recibe la constancia que le otorga la calidad de “aspirante”.

Continuación

Etapa	Descripción
3. Obtención del apoyo ciudadano	Los aspirantes podrán realizar actos para recabar el apoyo ciudadano requerido, que consiste en reunir la firma de una determinada cantidad de ciudadanos empadronados (no puede utilizar la radio y la televisión y no puede realizar actos anticipados de campaña). Los actos se financiarán con recursos privados y estarán sujetos al tope de gasto que determine el instituto electoral respectivo.
4. Registro	<p>El Consejo General que corresponda, previa verificación del cumplimiento de requisitos, aprobará el registro de candidatura independiente. Con esta calidad, los ciudadanos podrán:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral. • Acceder a los tiempos de radio y televisión. • Obtener financiamiento público y privado. • Designar representantes ante los órganos colegiados de los institutos correspondientes. • Figurar en la misma boleta para los candidatos de los partidos políticos y coaliciones. <p>Los candidatos independientes están sujetos a las obligaciones de fiscalización y regulaciones que aplican para los partidos políticos.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de las legislaciones electorales de los estados vigentes en 2018.

* La Sala Superior del TEPJF aprobó el 8 de mayo de 2013, la Tesis VIII/2013, declarando que es inconstitucional exigir escrito de intención para el registro. Es un requisito no contemplado en la ley, lo cual se traduce en una restricción al derecho fundamental de ser votado.

En general, los ciudadanos avisan a la autoridad electoral sobre su interés de solicitar el registro. Después de acreditar el cumplimiento de los requisitos, el aspirante está obligado a recabar determinado número de firmas de respaldo ciudadano según la elección de que se trate. Superadas esas barreras, la autoridad electoral verifica el cumplimiento de requisitos y aprueba el registro de los aspirantes como candidatos, lo que les permite acceder al financiamiento público y demás prerrogativas para participar en las campañas del proceso electoral.

Modelos de postulación

De acuerdo con los diseños normativos vigentes en 2018, hay tres modelos de postulación de candidaturas independientes: el abierto, el abierto limitado y el cerrado. El *modelo abierto* consiste en que la autoridad electoral otorga el registro a todos los solicitantes que hayan

acreditado los requisitos legales. La mayoría de los estados (veinticinco y el ámbito federal) funcionan así (véase anexo I).

La principal ventaja de este modelo de postulación es que alienta la participación ciudadana. Todos los aspirantes que cumplan con los requisitos obtienen su registro. Sin embargo, tiene la doble desventaja de que, por un lado, profundiza la de por sí fragmentada contienda electoral, donde ya participan muchos partidos (diluye el voto); por el otro, hace que los candidatos independientes reciban menos financiamiento público y menos prerrogativas en radio y televisión al preverse una bolsa con prerrogativas que se mantiene constante y autónoma del número de candidatos registrados —esto es, acentúa la inequidad de éstos frente a los candidatos de partido.

El *modelo cerrado*, por su parte, es el régimen de postulación en el que tiene derecho a registrarse como candidato independiente únicamente aquél que, de manera individual, por fórmula o planilla, haya obtenido el mayor número de manifestaciones de apoyo ciudadano válidas.⁴

Colima, Guerrero, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco (seis entidades) adoptaron este modelo, que mejora las condiciones de competencia independiente frente a la estructura partidista. Los ciudadanos reciben más recursos y prerrogativas para sus campañas, en comparación con el esquema abierto, donde la misma bolsa debe repartirse entre un mayor número de candidatos independientes. No obstante, tiene la desventaja de ser un mecanismo que limita las oportunidades para que los ciudadanos sin partido puedan registrarse como candidatos.

El *modelo abierto limitado* es un mecanismo híbrido, en el cual, de todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente un número determinado de aspirantes que hayan obtenido el mayor número de manifestaciones de apoyo válidos. Chiapas cuenta con la única legislación electoral que introdujo este modelo de postulación en el sistema electoral mexicano, al señalar que pueden obtener el registro los tres aspirantes con más respaldo ciudadano.

⁴ Las disposiciones legales que permiten el registro de un candidato independiente por cada cargo de elección es constitucional. Ver jurisprudencial número 20/2013 (10a.), aprobada el 24 de junio de 2013 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Restricciones a la militancia partidista

Con el propósito de evitar el transfuguismo,⁵ e impedir que partidos políticos influyeran en candidatos independientes, en varios estados se preveían plazos de separación o renuncia a dirigentes y a la militancia de un partido para poder ser candidato independiente. Según las legislaciones electorales vigentes en 2018, los casos más notables fueron Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco y Estado de México, donde se exigían tres años de separación (véase anexo I).⁶

Había entidades donde se requería, además, no haber participado como candidato por algún partido en elecciones previas (Chihuahua, Hidalgo, Estado de México y Puebla; así como en las elecciones federales). Durango y Jalisco, por ejemplo, exigían que el ciudadano no haya sido registrado como candidato por algún partido político tres años anteriores a la postulación como candidato independiente; Quintana Roo, por su parte, solicitaba dos años.⁷

Michoacán es el único estado en el que su legislación establecía que podían aspirar al registro, aquellos que hubieran renunciado al cargo por el que fueron electos, antes de la mitad de su mandato.

En el resto de los estados no se establecieron requisitos de esta naturaleza, aunque sí se estipulaban que los aspirantes a candidaturas independientes no podían ser miembros de partidos o candidatos al momento de solicitar su registro.

⁵ La Real Academia Española lo define como “actitud y comportamiento de quien se convierte en tráfuga”; es decir, “persona que pasa de una ideología o colectividad a otra”. Véase <http://dle.rae.es/?id=aJozdBN>.

⁶ El 22 de junio de 2016, el TEPJF aprobó la Tesis LIV/2016, que señala que no podrán ser candidatos independientes quienes hayan desempeñado cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político, a menos que hayan renunciado al partido un año antes del día de la jornada electoral.

⁷ El 15 de junio de 2016, el TEPJF aprobó la Tesis XLI/2016, de la que se desprende que para poder ser postulado como candidato independiente a diputado de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, es necesario no estar registrado en los padrones de afiliados de los partidos políticos, ni haber participado como precandidato o candidato a cargos de elección popular por algún partido político o coalición, en las elecciones federales o locales inmediatas anteriores a la elección.

Obtención del apoyo ciudadano

De acuerdo con las normas electorales, los requisitos de elegibilidad para candidatos independientes y de partido son semejantes; constituyen los atributos mínimos para el cumplimiento satisfactorio de las funciones de algún cargo (*v. gr.*, edad, residencia, nacionalidad u origen), así como condiciones especiales para cumplir con prohibiciones legales (*v. gr.*, ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos). Sin embargo, la legislación electoral establece requisitos exclusivos para aspirantes independientes, como el de exigir que la candidatura cuente con cierto respaldo ciudadano.

El principal requisito de quienes aspiran a una candidatura sin aval de algún partido es contar con firmas de apoyo ciudadano que respalden su candidatura; éstas pueden oscilar entre 0.25 y 15% de la lista nominal de electores según la adscripción de que se trate (en Campeche, Nayarit, Quintana Roo y Tabasco, el porcentaje es con relación al padrón electoral).⁸ En términos absolutos, el rango varía de unas cuantas firmas (no más de veinte) para el caso de algunas presidencias municipales en Coahuila, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora (elecciones 2018), a 866,593 firmas para el cargo de Presidente de la República (también elección 2018).

La exigencia legal de acreditar un porcentaje mínimo de electores se sustenta básicamente en tres argumentos, resumidos en la tabla 2.

⁸ ¿Cuál es el porcentaje óptimo? Según las buenas prácticas en materia electoral, la ley no debería exigir las firmas de más de 1% del electorado de la circunscripción en cuestión (Comisión de Venecia, 2011); 3% es el criterio que han adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acciones de inconstitucionalidad (38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014; 49/2014; y 65/2014 y su acumulada 81/2014) y el TEPJF en casos concretos (SUPJDC-33/2016 y acumulados).

Tabla 2. Argumentos que justifican el requisito de acreditar respaldo ciudadano a candidaturas independientes en México

Necesidad	Idoneidad	Proporcionalidad
<p><i>“al igual que los ciudadanos que son postulados por un partido político, quienes aspiran a ser registrados como independientes, deben demostrar que cuentan con respaldo ciudadano y, por ende, tienen la <u>capacidad para contender y obtener la mayoría de votos para acceder al cargo público que se pretende</u>”.</i></p>	<p><i>“permite inferir que quien lo cumple, es una <u>auténtica opción política en una contienda electiva</u> y, por tanto, puede aspirar a obtener una mayoría significativa de votos y con ello, ocupar un puesto de elección popular”.</i></p>	<p><i>“evita la <u>proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía</u>”.</i></p>

Fuente: Elaboración propia. TEPJF, Tesis II/2015 (énfasis propio).

El requisito de demostrar que se cuenta con el apoyo de cierto número de ciudadanos es un mecanismo de contención para moderar la intensidad con la que podrían participar los ciudadanos en una competencia donde concurren varios contrincantes. Más por razones funcionales que por cuestiones doctrinarias relacionadas con el ejercicio de derechos políticos, el requisito de acreditar un respaldo ciudadano evita que los independientes pierdan relevancia electoral al multiplicarse sin control.

A continuación se presentan datos relativos al acreditamiento de respaldo ciudadano, por tipo de elección.

Por cuestiones de método, el estudio comparado que se presenta comprende las entidades que han tenido elecciones de 2013 a 2018 y han implementado las candidaturas independientes. La comparación se agrupa según el tipo de cargo, esto es, gubernaturas, diputaciones locales y presidencias municipales.

Gubernaturas

De acuerdo con los resultados de las elecciones locales celebradas de 2013 a 2018, todas las entidades renovaron al poder ejecutivo (faltaba Baja California, pero en 2019 celebró sus elecciones); en todas ellas se implementó la figura de la candidatura independiente. Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora (once entidades) publicaron convocatorias, pero los aspirantes no lograron acreditar los requisitos para acceder al registro oficial.

El porcentaje de firmas requerido por las legislaciones electorales vigentes es de 0.25 a 3% de la lista nominal de electores o padrón electoral, según corresponda. En términos absolutos, Chiapas requirió el menor número de firmas (8,537) y Estado de México el mayor (328,740) (véase gráfica 1).

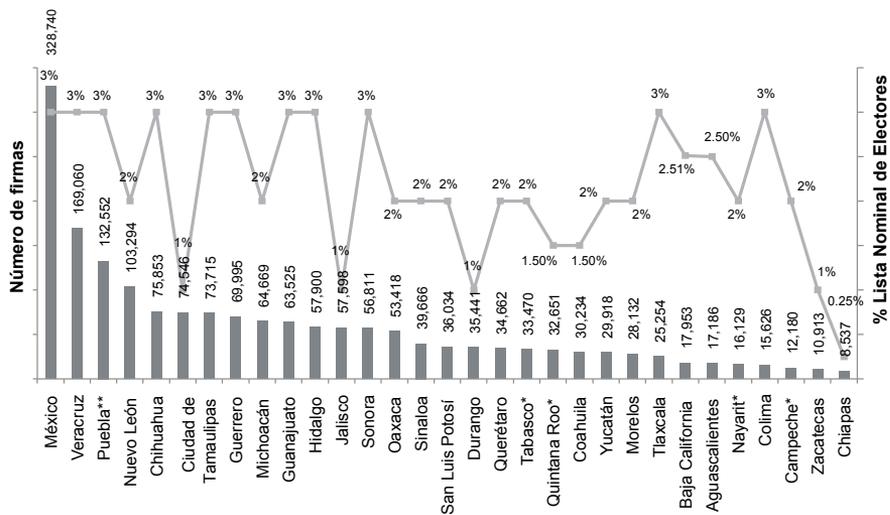
El tiempo promedio previsto en las distintas legislaciones para recabar las firmas es de cuarenta y cuatro días. Ciudad de México contempla el plazo más largo (ciento veinte días), mientras que el estado que menos tiempo da es Chiapas (veinticinco días). En términos comparados, los aspirantes independientes a la gubernatura del Estado de México tuvieron el mayor reto para cumplir con el requisito de respaldo ciudadano. De acuerdo con la tabla 3, el aspirante del Estado de México tuvo que reunir 5,479 firmas diarias, mientras que el de Zacatecas sólo 273.

Por regla general, todos los estados prevén que los actos para recabar el apoyo ciudadano se financien con recursos privados y estén sujetos al tope de gastos que determine el consejo general del instituto electoral correspondiente. La mayoría de los estados (24 de 31) dispone que el tope de gastos sea equivalente al 10% del establecido para la campaña inmediata anterior. Estado de México (50%), Chihuahua (30%), San Luis Potosí (25%), Nuevo León (20%), Ciudad de México (20%), Quintana Roo (20%) y Tlaxcala (15%) permiten un porcentaje más generoso (véase gráfica 2).

En términos absolutos, Chiapas, Estado de México y Nuevo León tuvieron el tope de gasto más alto con 23.62, 20.39 y 8.88 millones de pesos, respectivamente. Sin embargo, la erogación más alta permitida, por firma, fue en Chiapas y Zacatecas con 2,767 y 245 pesos, respectivamente. Esto significa que se otorgaron las mayores facilidades al aspiran-

te cuando éste pudo gastar más por cada firma que le exige la ley. Cabe señalar que ningún estado (tampoco a nivel federal) prevé financiamiento público para esta etapa del trámite independiente.

Gráfica 1. Porcentaje de la lista nominal de electores y su equivalente en firmas para acreditar el apoyo ciudadano a una candidatura independiente. Elección de gubernaturas 2013 a 2018



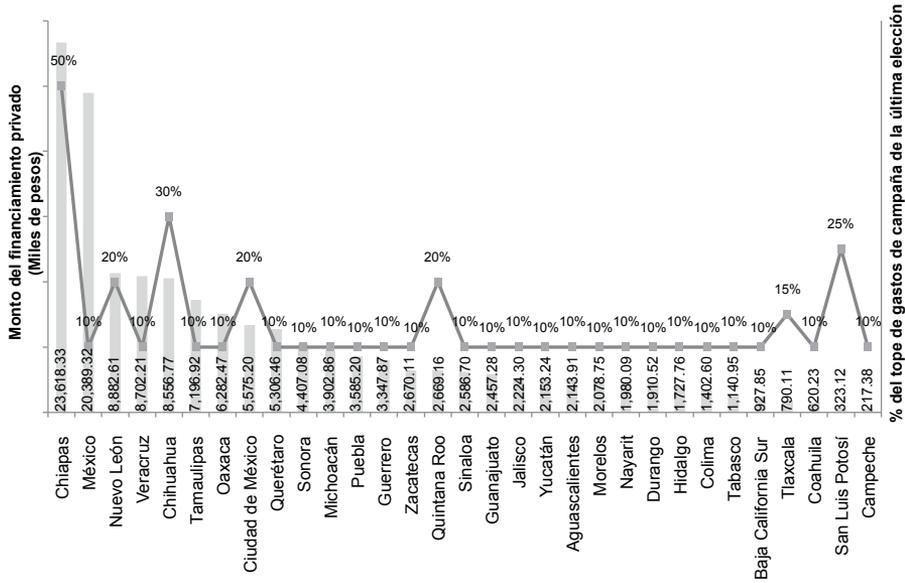
Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2018.

Nota: Durante el periodo 2013-2018, Baja California es la única entidad que no ha llevado a cabo elecciones para renovar gubernatura. Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas han tenido dos procesos electorales para renovar gubernaturas. Para efectos de la tabla, se utilizaron cifras correspondientes a la última elección.

* La ley electoral del estado señala porcentaje del Padrón Electoral.

** El 26 de febrero de 2018, la Sala Superior del TEPJF resolvió el expediente SUP-JDC-44/2018 y acumulados, por el que aprobó la inaplicación del artículo 201 Ter, apartado C, fracción IV, inciso b) de la Ley Electoral Local, dejando el 1% del listado nominal. Sin embargo, la ley no había sido modificada al momento de consultarla para los efectos del presente análisis.

**Gráfica 2. Tope de financiamiento privado para recabar firmas de apoyo ciudadano a una candidatura independiente
Elección de gubernaturas 2013 a 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2018.

Nota: Durante el periodo 2013-2018, Baja California es la única entidad que no ha llevado a cabo elecciones para renovar gubernatura. Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas han tenido dos procesos electorales para renovar gubernaturas. Para efectos de la tabla, se utilizaron cifras correspondientes a la última elección.

Tabla 3. Firmas que deben recabarse por día y financiamiento privado por firma para acreditar el requisito de apoyo ciudadano

Entidad	Apoyo ciudadano			Entidad	Financiamiento privado	
	Días (A)	Número de firmas (B)	Firmas por día (B/A)		Tope máximo, pesos corrientes (C)	Gasto por firma (C/B)
México	60	328,740	5,479	Chiapas	23,618,334	2,767
Puebla	30	132,552	4,418	Zacatecas	2,670,112	245
Nuevo León	30	103,294	3,443	Querétaro	5,306,463	153
Veracruz	60	169,060	2,818	Aguascalientes	2,143,907	125
Michoacán	30	64,669	2,156	Nayarit	1,980,092	123
Chihuahua	40	75,853	1,896	Oaxaca	6,282,471	118
Tamaulipas	40	73,715	1,843	Chihuahua	8,556,765	113
Sonora	40	56,811	1,420	Tamaulipas	7,196,919	98
Guerrero	60	69,995	1,167	Colima	1,402,603	90
Querétaro	30	34,662	1,155	Nuevo León	8,882,614	86
Guanajuato	60	63,525	1,059	Quintana Roo	2,669,155	82
Sinaloa	40	39,666	992	Sonora	4,407,081	78
Hidalgo	60	57,900	965	Ciudad de México	5,575,200	75
Jalisco	60	57,598	960	Morelos	2,078,750	74
Oaxaca	60	53,418	890	Yucatán	2,153,244	72
Durango	40	35,441	886	Sinaloa	2,586,702	65
Coahuila*	40	30,234	756	México	20,389,321	62
Tabasco	50	33,470	669	Michoacán	3,902,857	60
Tlaxcala	40	25,254	631	Durango	1,910,522	54
Morelos	45	28,132	625	Baja California Sur	927,855	52
Ciudad de México	120	74,546	621	Veracruz	8,702,214	51
San Luis Potosí	60	36,034	601	Guerrero	3,347,866	48
Quintana Roo	60	32,651	544	Guanajuato	2,457,280	39

Continuación

Entidad	Apoyo ciudadano			Entidad	Financiamiento privado	
	Días (A)	Número de firmas (B)	Firmas por día (B/A)		Tope máximo, pesos corrientes (C)	Gasto por firma (C/B)
Colima	30	15,626	521	Jalisco	2,224,299	39
Yucatán	60	29,918	499	Tabasco	1,140,952	34
Aguascalientes	40	17,186	430	Tlaxcala	790,112	31
Nayarit	40	16,129	403	Hidalgo	1,727,756	30
Chiapas	25	8,537	341	Puebla	3,585,195	27
Campeche	40	12,180	305	Coahuila	620,227	21
Baja California Sur	60	17,953	299	Campeche	217,384	18
Zacatecas	40	10,913	273	San Luis Potosí	323,115	9
Promedios	48	58,247	1,260	Promedios	4,508,947	159

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2018.

* Cuando es elección intermedia, 20 días.

Diputaciones locales

Los candidatos independientes sólo pueden contender por diputaciones locales de mayoría relativa (mismo criterio para diputados federales). De las 1,113 curules que integran los 32 congresos estatales, 60.5% corresponde a diputados de mayoría (equivalente a 673 cargos). El resto de los legisladores —de representación proporcional (440)— fueron exclusivamente candidatos de partido.

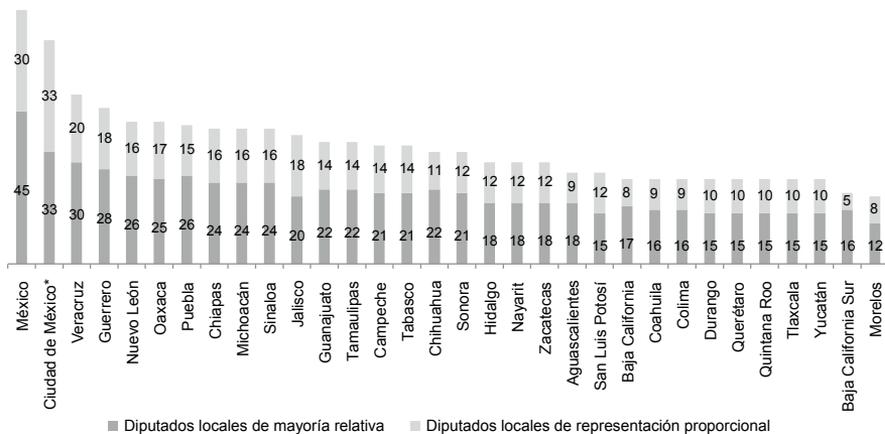
Entre 2013 y 2018, todos los estados tuvieron elecciones para renovar congresos locales. En consecuencia, en todos ellos el instituto electoral local emitió convocatorias para ciudadanos interesados en obtener el registro como independientes. Sin embargo, en entidades como Hidalgo y Puebla, los aspirantes, cuando los hubo, no lograron cumplir con los requisitos, por lo que en dichos estados no participaron candidatos independientes.

De acuerdo con las legislaciones electorales en 2018, los aspirantes tuvieron en promedio 33 días para cumplir con la entrega de fir-

mas que acreditaran el respaldo ciudadano a su candidatura. El plazo legal osciló entre 15 (Chiapas) y 60 días (Baja California Sur y Ciudad de México).

Hay cuatro entidades que se distinguieron por establecer plazos distintos según el tipo de elección. Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León y Sinaloa previeron en sus normas 40 días para cumplir con el requisito de firmas (30, en el caso de Nuevo León), esto en elecciones concurrentes; pero en elecciones intermedias (cuando no se elige gobernador y únicamente se renuevan congreso local y ayuntamientos) sólo se disponen de 20 (Coahuila), 30 (Aguascalientes y Sinaloa), y 45 (Nuevo León). Es una diferenciación que afecta a los postulantes, ya que el porcentaje de firmas para acreditar el respaldo ciudadano es constante, no dependiente del tipo de elección; es decir, en elecciones intermedias los interesados tendrán menos tiempos para recopilar el mismo porcentaje de firmas. Esta regla no aplica para Nuevo León, ya que contrariamente a la regla general, se otorga más tiempo en la elección intermedia que en la concurrente.

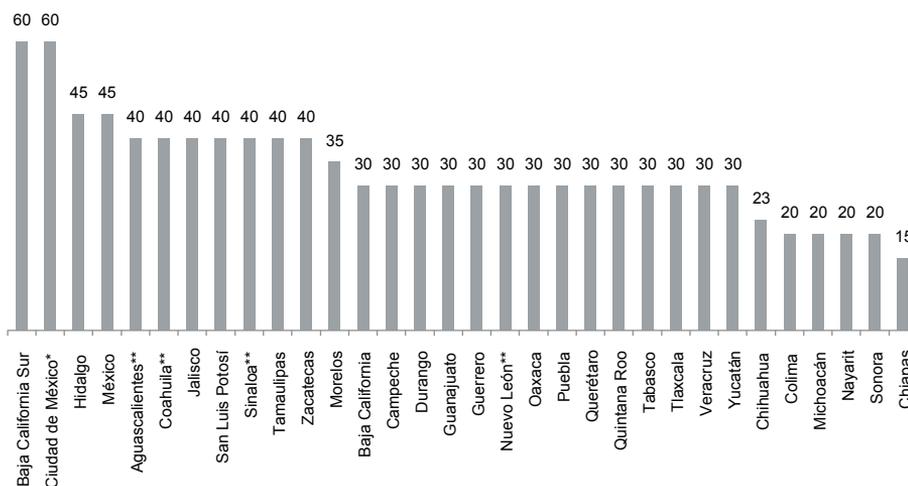
Gráfica 3. Número de diputados locales de mayoría relativa que pueden disputar los ciudadanos mediante la candidatura independiente



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes en 2018.

* En 2016, la Ciudad de México tuvo elecciones para integrar, por única ocasión, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Se eligieron sesenta representantes (reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 enero 2016). Dado el objetivo de la gráfica, no se contempló este dato.

Gráfica 4. Días para recabar apoyo ciudadano, diputados locales de mayoría relativa



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes en 2018.

Nota: Durante el periodo 2013-2018, Baja California, Puebla y Tamaulipas han tenido dos procesos electorales para renovar congresos estatales. Para efectos de la tabla, se utilizaron cifras correspondientes a la última elección.

* Se excluye de la gráfica la elección de 2016 para elegir diputados constituyentes (proceso electoral que se organizó por única ocasión). Ahí se concedieron 30 días.

** La legislación electoral local de Aguascalientes y Sinaloa dispone 30 días cuando son elecciones intermedias (20, en el caso de Coahuila; y 45 en Nuevo León).

Mientras los partidos en México pueden usar recursos públicos para organizar elecciones internas y seleccionar a sus candidatos, los aspirantes independientes no cuentan con esa posibilidad y tienen que recurrir al financiamiento privado.

Las leyes estatales vigentes en 2018 previeron como tope de financiamiento privado entre 10 y 50% de lo establecido para el tope de gasto de campaña de la última elección en cuestión. Chiapas fue la entidad que mejor margen de financiamiento privado concedió a los aspirantes independientes (50%); pero fue el Estado de Chiapas el que tuvo, en términos absolutos, el límite de gasto más alto de financiamiento privado para una diputación independiente, al disponer un tope de hasta 4.76 millones de pesos (que corresponde al Distrito 15, con cabecera en Villaflores). En contraste, Campeche sólo permitió gastar

hasta 10,518 pesos (monto que aplicó para todos los distritos de la entidad sin importar su tamaño) (véase tabla 4).

De acuerdo con la legislación estatal, hay dos formas para calcular el tope de financiamiento privado: uno, el más común, es fijar límites en proporción al tamaño de cada distrito que divide a la entidad (cada distrito, de acuerdo con su cantidad de electores, tiene su propio tope de gasto). Otra modalidad, empleada en siete estados (Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Jalisco, Querétaro y San Luis Potosí), consiste en el cálculo de un solo tope que aplica para todos los distritos. La primera fórmula es más justa por su naturaleza de proporcionalidad, lo que favorece a los aspirantes independientes.

Tabla 4. Número de firmas de respaldo ciudadano y tope de financiamiento privado para acreditarlas

Entidad	Año última elección	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
		% lista nominal de electores	Número de firmas (según tamaño del distrito)	% tope gastos de campaña respectiva	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes (según tamaño del distrito)
Aguascalientes	2018	2.5	1,109 a 1,364	10	90,608 a 126,153
Baja California	2016	2.5	2,416 a 12,515	10	59,230 a 362,579
Baja California Sur	2018	5	706 a 1,109	10	53,262 a 85,235
Campeche*	2018	3	788 a 952	10	10,518
Chiapas	2018	2	2,435 a 3,353	50	3,142,229 a 4,763,438
Chihuahua	2018	3	3,084 a 4,180	30	503,915 a 782,543
Ciudad de México	2018	1	1,890 a 2,679	20	162,874 a 257,371
Ciudad de México**	2016	1	73,792	-	304,496
Coahuila	2017	1.5	1,601 a 2,080	10	42,698
Colima	2018	3	814 a 1,130	10	208,793 a 236,460
Durango	2018	1	723 a 954	10	182,573 a 352,368
Guanajuato	2018	3	2,476 a 3,725	10	99,420 a 135,919
Guerrero	2018	3	2,225 a 3,079	10	62,243 a 87,888
Hidalgo	2018	3	3,037 a 3,697	10	93,189 a 149,107
Jalisco	2018	1	2,473 a 3,230	10	123,553
México	2018	3	6,414 a 9,273	10	568,012

Continuación

Entidad	Año última elección	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
		% lista nominal de electores	Número de firmas (según tamaño del distrito)	% tope gastos de campaña respectiva	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes (según tamaño del distrito)
Michoacán	2018	2	2,300 a 3,227	10	113,382 a 171,616
Morelos	2018	2	2,153 a 2,517	10	142,717 a 172,793
Nayarit*	2017	2	754 a 965	10	105,510 a 422,356
Nuevo León	2018	1	1,179 a 1,862	20	146,824 a 580,982
Oaxaca	2018	2	1,826 a 2,510	10	152,835 a 251,086
Puebla	2018	3	4,480 a 6,396	10	24,771 a 308,643
Querétaro	2018	2	1,691 a 2,243	10	201,429
Quintana Roo*	2016	1.5	1,757 a 3,295	20	142,799 a 267,449
San Luis Potosí	2018	2	2,219 a 2,763	25	286,405
Sinaloa	2018	2	1,536 a 2,002	10	140,554 a 188,890
Sonora	2018	3	2,569 a 3,295	10	139,143 a 208,390
Tabasco***	2018	6	4,220 a 5,622	10	42,631 a 56,731
Tamaulipas	2016	3	2,943 a 3,760	10	315,271 a 486,996
Tlaxcala	2018	6	3,118 a 4,283	15	42,021 a 58,507
Veracruz	2018	3	4,913 a 6,774	10	98,373 a 130,438
Yucatán	2018	5	4,390 a 5,713	10	149,642 a 192,447
Zacatecas	2018	2	1,118 a 1,442	10	125,244 a 161,115

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2015 a 2018.

Nota: Durante el periodo 2013-2018, Baja California, Puebla y Tamaulipas han tenido dos procesos electorales para renovar congresos estatales. Para efectos de la tabla, se utilizaron cifras correspondientes a la última elección.

* La ley electoral del estado señala porcentaje con relación al Padrón Electoral.

** Se excluye de la tabla la elección de 2016 para elegir diputados constituyentes (proceso electoral único). En ella se exigieron 73,792 firmas (1% de la lista nominal) y se estableció la cantidad de 304,496 pesos como tope de financiamiento privado para recabar las firmas.

*** El 10 de abril de 2018, el Tribunal Electoral de Tabasco resolvió el expediente TET-JDC-22/2018-I, en el que aprobó la inaplicación del artículo 290, párrafo segundo de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Se estableció disminuir el requisito de apoyo ciudadano para diputaciones locales, a 2% del padrón electoral.

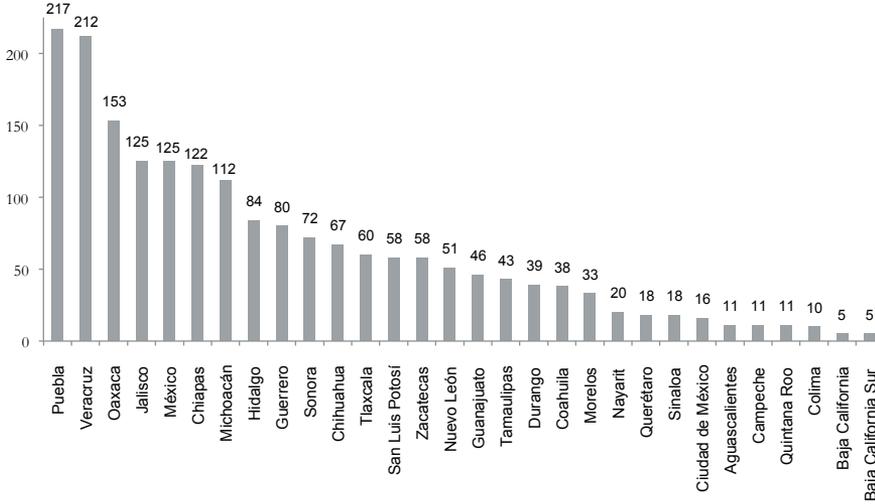
Ayuntamientos (presidencias municipales)

Los independientes pueden disputar a los partidos hasta 1,920 de 2,464 presidencias municipales en que se divide el territorio nacional (421 municipios se rigen por usos y costumbres; y 17 presidencias de Tabasco y 106 de Yucatán no prevén la participación de independientes). Esto significa que los ciudadanos pueden postularse para el 77.9% de las presidencias municipales del país.⁹

Los municipios de las 32 entidades (se incluyen las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) han tenido elecciones en los últimos seis años para renovar total o parcialmente ayuntamientos; en ellas ha habido candidatos independientes. Según datos, los aspirantes tuvieron 33 días en promedio para recabar las firmas necesarias de respaldo ciudadano. Baja California Sur y Ciudad de México ofrecen el mayor plazo con 60 días, mientras Chiapas concede el más breve, 15 días.

⁹ Aquí se analizan las presidencias municipales, pero es una práctica común que las legislaciones electorales locales permitan la participación independiente en los cargos municipales de mayoría relativa (presidente, síndico y regidor). Incluso existen estados como Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas que se distinguen por permitir el registro de candidaturas independientes en regidurías y sindicaturas de representación proporcional.

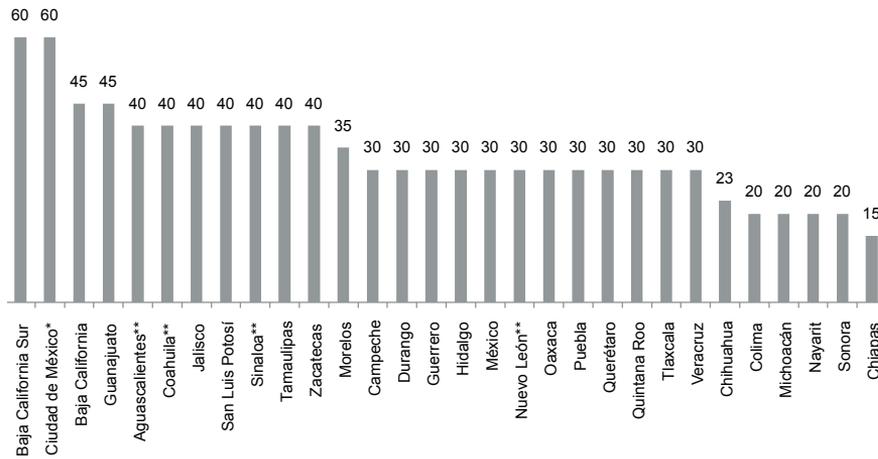
Gráfica 5. Número de ayuntamientos que pueden disputar los ciudadanos con candidaturas independientes



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes en 2018.

Nota: Cabe recordar que Oaxaca lo integran 570 municipios (417 se rigen por sistemas normativos internos y 153 por régimen de partidos políticos). Chiapas (2), Michoacán (1) y Guerrero (1) suman, en conjunto, cuatro municipios que también se rigen por sistemas normativos internos.

Gráfica 6. Días para recabar apoyo ciudadano



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes en 2018.

Notas: 1) Campeche cuenta con 20 Juntas Municipales y Tlaxcala con 298 Comunidades. En ambas figuras también operan las candidaturas independientes; 2) Tabasco y Yucatán tienen normas electorales que sólo permiten candidaturas independientes para regidurías (no se encuentran en la gráfica).

* Se equiparán las delegaciones de la Ciudad de México con los ayuntamientos, tal como sucede de hecho en la constitución local.

** La legislación electoral local de Coahuila dispone 20 días cuando son elecciones intermedias; 30 en Aguascalientes y Sinaloa; y 45 en Nuevo León.

La mayoría de los estados tiene normas que disponen porcentajes únicos para determinar las firmas que deben acreditar los ciudadanos que buscan una candidatura independiente. La excepción la marcan Chiapas, Chihuahua y Nuevo León, que registran porcentajes diferenciados según el tamaño del municipio (tabla 5). En Chiapas, por ejemplo, para municipios con más de 100,000 habitantes, la norma exige la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal; en municipios con población de 50,001 a 100,000 habitantes, el 1.5%; en demarcaciones de 30,001 a 50,000 habitantes, el 2%; de 10,001 a 30,000 habitantes, el 2.5%; y donde haya hasta 10,000 personas, se establece el 3%.

Algunas entidades federativas tienen municipios tan pequeños que no exigen más de 30 firmas de apoyo; es el caso de Coahuila, Durango, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora. A los comicios en esos municipios

también les corresponden reducidos topes de financiamiento privado para cubrir los gastos por actividades para la recopilación de firmas. En el extremo contrario sobresalen Chiapas (Tuxtla Gutiérrez) y Chihuahua (Juárez), donde se presentan los mayores topes previstos para presidencias municipales con 9.54 y 5.61 millones de pesos, respectivamente.

San Luis Potosí tiene una peculiaridad: es el único estado en el que se emite un solo tope de financiamiento privado para recabar apoyo ciudadano (tabla 5).

Tabla 5. Número de firmas de respaldo ciudadano y tope de financiamiento privado para acreditarlas

Entidad	Año última elección	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
		% lista nominal de electores	Número de firmas (según tamaño del municipio)	% tope gastos de campaña respectiva	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes (según tamaño del municipio)
Aguascalientes	2016	2.5	525 a 29,157	10	2,9216 a 885,214
Baja California	2016	2.5	2,012 a 10,429	10	201,035 a 1,005,175
Baja California Sur	2018	5	351 a 5,973	10	26,733 a 445,953
Campeche*	2018	3	205 a 6,036	10	10,518 a 63,111
Chiapas**	2018	1 a 3	50 a 4,276	50	44,533 a 9,542,294
Chihuahua**	2018	3 a 10	124 a 31,008	30	43,824 a 5,612,118
Ciudad de México	2018	1	1,558 a 14,370	20	85,620 a 1,279,970
Coahuila	2018	1.5	15 a 8,369	10	10,956 a 505,820
Colima	2018	3	147 a 4,044	10	47,684 a 874,847
Durango	2016	1	43 a 13,055	10	3,146 a 832,923
Guanajuato	2018	3	62 a 16,181	10	16,606 a 544,297
Guerrero	2018	3	119 a 17,172	10	2,192 a 336,100
Hidalgo	2016	3	2,214 a 205,595	10	2,861.54 a 150,220
Jalisco	2018	1	19 a 12,390	10	6,729 a 588,754
México	2018	3	112 a 36,516	10	19,935 a 2,820,228
Michoacán	2018	2	53 a 11,880	10	13,209 a 331,439

Continuación

Entidad	Año última elección	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
		% lista nominal de electores	Número de firmas (según tamaño del municipio)	% tope gastos de campaña respectiva	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes (según tamaño del municipio)
Morelos	2018	3	49 a 3,066	10	26,580 a 420,091
Nayarit*	2017	2	124 a 5,763	10	15,834 a 629,906
Nuevo León**	2018	1 a 10	173 a 13,843	20	10,587 a 1,618,757
Oaxaca	2018	2	8 a 4,343	10	730 a 396,388
Puebla	2018	3	15 a 37,786	10	3,983 a 173,398
Querétaro	2018	2	127 a 13,958	10	19,150 a 2,082,208
Quintana Roo*	2018	1.5	242 a 8,457	20	33,772 a 1,165,997
San Luis Potosí	2018	2	71 a 11,981	25	1,432,025
Sinaloa	2018	2	237 a 13,216	10	40,000 a 1,194,656
Sonora	2018	3	14 a 17,437	10	23,508 a 2,590,736
Tamaulipas	2018	3	33 a 14,831	10	4,716 a 1,973,738
Tlaxcala	2016	8	61 a 2031	15	1,460 a 49,224
Veracruz	2017	3	42 a 12,777	10	2,311 a 542,077
Zacatecas	2018	2	32 a 3,172	10	3,759 a 353,205

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2018.

* La ley electoral del estado señala porcentaje con relación al Padrón Electoral.

** El porcentaje depende de la población del municipio.

Nota: Tabasco y Yucatán tienen normas electorales que sólo permiten candidaturas independientes para regidurías (no se encuentran en la gráfica). Sin embargo, el primero emitió en 2015 y 2018 convocatorias para el registro de planillas completas (presidente, síndico y regidores).

Elecciones federales

En el ámbito federal, de 2013 a 2018, el INE organizó cuatro elecciones con la participación de candidatos independientes (en 2015 para renovar la Cámara de Diputados y en 2018 para elegir Presidente de la República, Senadores y Diputados). Las principales características del procedimiento para solicitar el registro fueron acreditar 1 ó 2% de la lista nominal con firmas ciudadanas que impulsen la candidatura correspondiente (tabla 6). En términos absolutos, para Presidente de la República fueron 866,593 firmas; para Senador, osciló entre 10,013 a 229,185 firmas, según tamaño de la entidad; y para Diputados de 4,436 a 7,394 firmas, dependiendo del distrito. En las elecciones de 2018, los aspirantes pudieron gastar hasta 33.6 millones de pesos (Presidente), de 224 mil a 2.2 millones (Senador) y 126,004 pesos (Diputado) para recabar dichas firmas.

Tabla 6. Cargos de elección federal, número de firmas de respaldo ciudadano y tope de financiamiento privado para acreditarlas (2018)

Cargos	Cargos a elegir	Días para apoyo ciudadano	% lista nominal de electores	% tope gastos de campaña respectiva	Número de firmas	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes
Presidente de la República	1	120	1	10	866,593	33,611,208
Senador de mayoría relativa	64	90	2	10	10,013 a 229,185	224,075 a 2,240,747
Diputado Federal de mayoría relativa	300	60	2	10	4,436 a 7,394	126,004

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales generales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por el INE durante los procesos electorales de 2018.

Mecanismo para acreditar apoyo ciudadano

La experiencia normativa registrada en los estados y en la federación configura dos mecanismos distintos para que los aspirantes acrediten el requisito de respaldo ciudadano. Uno de ellos es la *cédula por escrito*. Se trata de un formato en papel que contiene nombre, firma y clave de elector de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo a un aspirante. 30 entidades federativas, además del INE, han utilizado este mecanismo (véase anexo I).

Algunas ventajas de este procedimiento son la portabilidad (permite obtener y trasladar firmas sin restricciones), la accesibilidad (facilita la movilización para recabar firmas) y la economía (reduce costos de transportación y logística) para reunir el respaldo que necesita un aspirante. Sin embargo, tiene las desventajas de permitir posibles actos que vulneran la certeza por la falsificación de documentos (usurpación de identidad o suplantación de documentos oficiales) y elevar la complejidad para verificar aleatoriamente el cumplimiento del apoyo ciudadano requerido a los aspirantes.¹⁰

El segundo mecanismo es la *comparecencia personal*. Michoacán y Querétaro disponen que los ciudadanos que decidan apoyar a un aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente en los domicilios que indique la autoridad electoral y, en algunos casos, hacerlo frente a funcionarios electorales y representantes de partidos políticos.

Este requisito genera una afectación al ciudadano que apoya a un aspirante, y con ello establece una exigencia que resulta de difícil cumplimiento; además, perjudica al aspirante por ser una barrera restrictiva que complica la obtención de apoyo ciudadano y, en consecuencia, la obtención del registro.

¹⁰ El INE desarrolló, para las elecciones de 2018, una aplicación móvil que facilitó recabar el apoyo ciudadano y la verificación del estado registral de los ciudadanos que respaldaron a algún aspirante. La solución tecnológica fue un mecanismo que sustituyó el mecanismo tradicional de recolección de las cédulas de respaldo y la copia de la credencial para votar exigidas en la normativa electoral. El 25 de septiembre de 2017, la Sala Superior del TEPJF -mediante sentencia identificada SUP-JDC-841/2017 y acumulados- confirmó los Lineamientos de Verificación aprobados por el Consejo General mediante el Acuerdo INE/CG387/2017.

Es un mecanismo que tiende a desaparecer. Con base en el criterio del TEPJE,¹¹ los estados de Chiapas, Colima, Nuevo León, San Luis Potosí y Quintana Roo reformaron sus legislaciones electorales para adoptar la cédula en lugar de la comparecencia personal.

Desempeño electoral de los independientes¹²

Perfil general

Entre 2013 y 2018 se realizaron elecciones federales para integrar la LXIII Legislatura (2015-2018) y la LXIV Legislatura (2018-2021) de la Cámara de Diputados; la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores (2018-2024); y la renovación de la Presidencia de la República (2018-2024), mientras que en todos los estados hubo elecciones para renovar gubernaturas, congresos locales y/o ayuntamientos (en varios estados hubo más de una elección con participación de los independientes). Véase anexo II que contiene una estadística desagregada por entidad y cargo.¹³

En los últimos dos procesos electorales federales se registraron 69 candidatos independientes, que representan 5% de todos los independientes participantes (1,387), así como 1,318 en los procesos electorales locales, equivalente al 95% restante.

El mayor número de independientes se registró en 2018 (630); no obstante, la tasa de crecimiento más alta se observó de 2017 a 2018, cuando la tasa de participación se disparó 136.8%.

¹¹ El 12 de mayo de 2015, el TEPJE resolvió no aplicar parte del artículo 550 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, que imponía a los ciudadanos que pretendieran apoyar alguna candidatura independiente, presentarse personalmente ante la autoridad electoral para llenar la cédula de apoyo (expediente SX-JDC-393/2015).

¹² El análisis estadístico de este apartado considera a los candidatos independientes propietarios (se omite a los suplentes) y contabiliza los registros que encabezan planillas para renovar ayuntamientos (se computa presidentes municipales, sin considerar a síndicos y regidores, salvo que éstos deban registrarse por separado).

¹³ Es importante aclarar que, para efectos del presente estudio, sólo se analizaron elecciones ordinarias. No fueron consideradas las elecciones extraordinarias de los ámbitos federal y local.

Después de que se reintrodujera en 2012 la candidatura independiente en el sistema electoral mexicano, para 2018 todas las entidades ya habían celebrado elecciones federales y locales con candidatos independientes. Nayarit tuvo la mayor concurrencia con 207 de ellos, 14.9% de las 1,387 candidaturas independientes que aprobaron los institutos electorales durante el periodo de 2013 a 2018 (tabla 8).

La presencia de independientes fue más numerosa en las elecciones locales de 2018. Entre los cargos disputados, la presidencia municipal fue la que más participación suscitó de ciudadanos sin partido: 58.3% de las 1,387 candidaturas independientes registradas correspondieron a dicho cargo. Las postulaciones menos numerosas fueron para la Presidencia de la República, que representó sólo 0.1% del total.

Tabla 7. Candidaturas independientes con registro oficial, por tipo de elección 2013-2018

Año	Elección federal	Elección local	Total	% respecto del total	Tasa de crecimiento porcentual
2013	-	23	23	23	-
2014	-	26	26	26	13.0
2015	22	112	112	134	415.4
2016	-	308	308	308	129.9
2017	-	266	266	266	-13.6
2018	47	582	583	630	136.8
Total	69	1,317	1,318	1,387	-
%	5.0	95.0	100.00	-	-

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

En la mayoría de los estados es condición que, para las elecciones municipales, los independientes registren sus candidaturas en planilla, esto es, que el registro de candidatos sea ordenado y en forma progresiva, iniciando con el presidente municipal, el síndico y luego los regidores por el principio de mayoría relativa. Un tercio de las entidades (11): Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas también contemplaron la planilla para las regidurías por el principio de representación proporcional.

Sin embargo, tres estados se distinguen:¹⁴ Chihuahua contempló que ciudadanos participen con registro para presidencias municipales y sindicaturas, en planillas separas (en 2016 se registraron 13 para presidencias municipales, ninguno para regidurías; pero en 2018 contendieron 16 para presidencias y tres para regidurías). Nayarit debió registrar candidatos independientes municipales por separado (en 2014 registró tres contendientes para presidencias municipales, 15 para regidores y tres para síndicos; en 2017 se registraron 24 planillas conformadas por presidente municipal y síndico, y 123 para regidores); y en Yucatán sólo una parte del ayuntamiento estuvo sujeta en 2015 a elección mediante candidaturas independientes (regidores de mayoría relativa y de representación proporcional). Se excluyeron los cargos de presidente municipal y síndicos.

¹⁴ Las normas electorales de Morelos, Tabasco y Yucatán acotan las candidaturas independientes para determinados cargos municipales. Sin embargo, con base en criterios del TEPJE, sus convocatorias contemplaron el registro de planillas completas para integrar ayuntamientos.

Tabla 8. Candidaturas independientes registradas en los estados, por cargo 2013-2018

Entidad	Elecciones federales					Elecciones locales					Total	%
	Presidente de la República	Senador	Diputado Federal	Gobernador/ J. De gobierno	Diputado Local	Presidente Municipal/ J. Delegacional o Alcalde	Regidor	Síndico	Otros			
Aguascalientes	0	0	0	1	10	8	0	0	0	19	1.4	
Baja California	0	0	0	0	7	8	0	0	0	15	1.1	
Baja California Sur	0	1	0	1	10	3	0	0	0	15	1.1	
Campeche	0	0	0	1	8	2	0	0	4*	15	1.1	
Chiapas	0	1	1	1	7	49	0	0	0	59	4.3	
Chihuahua	0	0	5	1	8	29	0	3	0	46	3.3	
Ciudad de México	1	0	1	1	14	12	0	0	21**	50	3.6	
Coahuila	0	0	0	2	7	24	0	0	0	33	2.4	
Colima	0	0	0	0	4	2	0	0	0	6	0.4	
Durango	0	0	0	1	10	14	0	0	0	25	1.8	
Estado de México	0	0	0	1	3	27	0	0	0	31	2.2	
Guanajuato	0	0	1	0	2	27	0	0	0	30	2.2	
Guerrero	0	1	3	0	2	10	0	0	0	16	1.2	
Hidalgo	0	0	2	0	0	38	0	0	0	40	2.9	
Jalisco	0	1	4	0	20	42	0	0	0	67	4.8	
Michoacán	0	0	2	0	6	46	0	0	0	54	3.9	
Morelos	0	0	2	1	7	32	0	0	0	42	3.0	
Nayarit	0	0	1	3	35	27	138	3	0	207	14.9	
Nuevo León	1	1	11	1	51	63	0	0	0	128	9.2	

Continuación

Entidad	Elecciones federales				Elecciones locales					Total	%
	Presidente de la República	Senador Federal	Diputado Federal	Gobernador/ J. De gobierno	Diputado Local	Presidente Municipal/ J. Delegacional o Alcalde	Regidor	Síndico	Otros		
Oaxaca	0	0	1	0	6	65	0	0	0	72	5.2
Puebla	0	0	2	1	0	17	0	0	0	20	1.4
Querétaro	0	0	0	0	7	30	0	0	0	37	2.7
Quintana Roo	0	0	1	0	10	12	0	0	0	23	1.7
San Luis Potosí	0	0	0	0	2	14	0	0	0	16	1.2
Sinaloa	0	1	7	1	23	15	0	0	0	47	3.4
Sonora	0	0	1	0	8	17	0	0	0	26	1.9
Tabasco	0	0	5	1	9	14	0	0	0	29	2.1
Tamaulipas	0	0	5	1	1	37	0	0	0	44	3.2
Tlaxcala	0	1	1	1	9	24	0	0	4***	40	2.9
Veracruz	0	0	4	1	20	62	0	0	0	87	6.3
Yucatán	0	0	0	0	1	5	2	0	0	8	0.6
Zacatecas	0	0	0	2	5	33	0	0	0	40	2.9
Total	2	7	60	23	312	808	140	6	29	1,387	100.0
%	0.1	0.5	4.3	1.7	22.5	58.3	10.1	0.4	2.1	100.0	

Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

* Presidente de Junta Municipal.

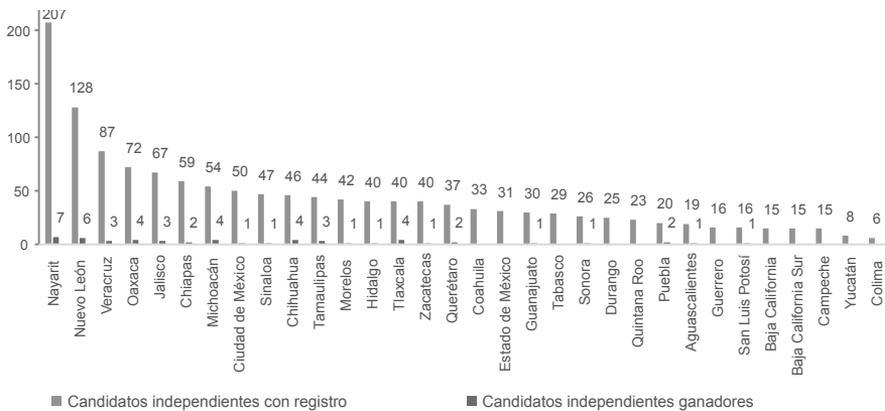
** Diputado Constituyente

*** Presidente de Comunidad

Los candidatos independientes consiguieron ganar en varias entidades federativas: han participado y ganado en elecciones federales y locales de 21 estados. Esto significa que en 34.4% de los estados (es decir, 11 de 32 entidades) los independientes no han ganado elecciones.

Nayarit y Nuevo León tienen el mayor número de triunfos independientes (siete y seis, respectivamente); Oaxaca, Michoacán, Chihuahua y Tlaxcala registraron, cada uno, cuatro triunfos. En nueve estados sólo ha ganado uno (gráfica 7).

Gráfica 7. Candidaturas independientes con registro oficial, por entidad 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

* Se considera la elección de 2016, que se organizó por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

La experiencia nacional muestra que hay interés creciente de los ciudadanos en postular candidaturas independientes. Desde esta perspectiva, las reformas constitucionales han sido un éxito. Del total de registros aprobados por los órganos electorales (1,387), 45.4% participó en las elecciones locales de 2018, mientras que en 2013 sólo fue el 1.7%. Cabe aclarar que mientras en 2018 las 32 entidades tuvieron elecciones, en 2013 sólo hubo comicios en dos.

Sin embargo, cuando el éxito se mide por el número de triunfos electorales, el avance ya no es tan claro. En los seis años estudiados, sólo 53 candidatos independientes han ganado la elección en que parti-

ciparon, es decir, 3.8% del total de registros aprobados. Aun cuando el entorno de los independientes es adverso con respecto a los candidatos postulados por partidos políticos (no cuentan con estructuras territoriales de apoyo, deben conseguir su registro con recursos propios y no disponen de las mismas oportunidades para divulgar su plataforma política en medios electrónicos), tampoco se observa en el electorado un gran interés por favorecer estas alternativas políticas.

Tabla 9. Evolución de las candidaturas independientes en el registro oficial por año 2013-2018

Año de la elección	Elección Federal			Elección Local			Total global	%
	Ganador	Perdedor	Subtotal	Ganador	Perdedor	Subtotal		
2013	-	-	-	1	22	23	23	1.7
2014	-	-	-	4	22	26	26	1.9
2015	1	21	22	5	107	112	134	9.7
2016*	-	-	-	13	295	308	308	22.2
2017	-	-	-	6	260	266	266	19.2
2018	-	47	47	23	560	583	630	45.4
Total	1	68	69	52	1,266	1,318	1,387	100.0
%	1.4	98.6	100.0	3.9	96.1	100.0		

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

* Se considera la elección de 2016, que se organizó por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Después de seis años de operación, los independientes ya tienen presencia en todo el territorio nacional y para competir por todos los cargos de elección. En el ámbito federal, por ejemplo, han participado 69 candidatos con un solo ganador (0.33% de las 300 diputaciones federales en disputa en 2015): dos para Presidente de la República, siete para Senador y 60 para Diputado. En el ámbito local les va un poco mejor. De las 31 gubernaturas que se disputaron en los últimos seis años (para 2018, sólo faltaba Baja California), los institutos electorales aprobaron 23 candidaturas independientes; de ellas, una ganó (3.2% de los estados que renovaron gubernaturas).

En términos absolutos, los independientes han triunfado más en las presidencias municipales, pues han ganado 41; esto puede explicarse por ser el grupo de cargos más grande, y también porque los requisitos a nivel municipal son menos exigentes. Sin embargo, en términos relativos, esas victorias representan sólo 1.3% de los 3,212 municipios que estuvieron en disputa (entre 2013 y 2018, 23 entidades celebraron elecciones municipales en dos ocasiones).

Tabla 10. Candidaturas independientes con registro oficial, por cargo 2013-2018

Año elección	Ganador/Perdedor	Presidente de la República	Senador	Diputado Federal	Gobernador/J. de gobierno	Diputado Local /1	Presidente Municipal/J. Delegacional o Alcalde	Presidente de Comunidad /2	Presidente de Junta Municipal	Regidor	Síndico	Total
2013	G	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	P	0	0	0	0	10	12	0	0	0	0	22
	Subtotal	0	0	0	0	10	13	0	0	0	0	23
2014	G	0	0	0	0	0	1	0	0	2	1	4
	P	0	0	0	0	5	2	0	0	13	2	22
	Subtotal	0	0	0	0	5	3	0	0	15	3	26
2015	G	0	0	1	1	1	3	0	0	0	0	6
	P	0	0	21	2	29	74	0	0	2	0	128
	Subtotal	0	0	22	3	30	77	0	0	2	0	134
2016	G	0	0	0	0	1	10	2	0	0	0	13
	P	0	0	0	10	91	192	2	0	0	0	295
	Subtotal	0	0	0	10	92	202	4	0	0	0	308
2017	G	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0	6
	P	0	0	0	6	37	97	0	0	120	0	260
	Subtotal	0	0	0	6	37	100	0	0	123	0	266

Continuación

Año elección	Ganador/ Perdedor	Presidente de la República	Senador	Diputado Federal	Gobernador/ J. de gobierno	Diputado Local /1	Presidente Municipal/J. Delegacional o Alcalde	Presidente de Comuni- dad /2	Presidente de Junta Municipal	Regidor	Síndico	Total
2018	G	0	0	0	0	0	23	0	0	0	0	23
	P	2	7	38	4	159	390	0	4		3	607
		2	7	38	4	159	413	0	4	0	3	630
Total G		0	0	1	1	2	41	2	0	5	1	53
Total P		2	7	59	22	331	767	2	4	135	5	1,334
Total		2	7	60	23	333	807	4	4	140	6	1,387

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

1. Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

2. Es una figura de gobierno que sólo existe en Tlaxcala. Además de los ayuntamientos, en la elección local de 2016 se renovaron 392 presidencias de comunidad (298 por voto universal y 94 por usos y costumbres).

G=Ganador; P=Perdedor.

Con relación al desempeño de los independientes, desde un enfoque de género, también se detectan escasos rendimientos. El 16% de las candidaturas independientes son mujeres (222) y el restante 84% corresponde a los hombres (1,165). Esto significa que por casi cada dos mujeres que participaron en las elecciones sin el respaldo de un partido, hubo ocho hombres que también lo hicieron.

Al analizar el indicador de género desde el punto de vista de los ganadores, el panorama es todavía más crítico. De los 53 triunfos independientes registrados desde 2013, sólo cinco fueron mujeres (que equivale al 0.4% de las 1,387 candidaturas registradas). Los hombres ganaron 48 posiciones, aun así, esta cifra representa apenas 3.5% de todas las candidaturas autorizadas por la autoridad electoral respectiva.

Tabla 11. Candidaturas independientes con registro oficial por género 2013-2018

Cargo	Elección	Hombre			Mujer			Total
		G	P	Subtotal	G	P	Subtotal	
Presidente de la República	Federal	0	1	1	0	1	1	2
Senador	Federal	0	6	6	0	1	1	7
Diputado Federal	Federal	1	47	48	0	12	12	60
Gobernador	Local	1	18	19	0	4	4	23
Diputado Local*	Local	2	258	260	0	73	73	333
Pdte. Municipal/ Jefe Delegacional/Alcalde	Local	38	688	726	3	79	82	808
Presidente de Comunidad	Local	2	2	4	0	0	0	4
Presidente de Junta Municipal	Local	0	4	4	0	0	0	4
Regidor	Local	4	91	95	1	44	45	140
Síndico	Local	0	2	2	1	3	4	6
Total		48	1,117	1,165	5	217	222	1,387
% ganador/perdedor		4.1	95.9	100.0	2.3	97.7	100.0	
% género				84.0		16.0		100.0

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

* Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

G=Ganador; P=Perdedor.

Resultados electorales

De acuerdo con los resultados electorales, la tendencia a registrar candidaturas independientes es creciente. Sin embargo, ese incremento no se tradujo en mayor votación. En 2018 se aprobaron 630 candidaturas y la votación para los candidatos independientes fue de 7.29 millones de sufragios (11,583 por candidato); en 2015 participaron 134, casi una quinta parte menos, pero el respaldo electoral fue mayor, al alcanzar 1.75 millones de votos (cada independiente obtuvo 13,115 votos).

A partir de los resultados electorales de las elecciones federales y locales ordinarias celebradas durante el periodo 2013-2018, los 1,387 candidatos independientes con registro obtuvieron, en promedio, 7.8% de la votación total correspondiente a la elección en la que participaron. Para tener una referencia comparativa, en las elecciones con participación de independientes, los votos emitidos para candidatos no registrados representaron, en promedio, 0.2%; y la votación nula tuvo, en promedio, 3.6% de la votación total. Esto significa que la votación más alta después de los partidos, que obtuvieron 88.3% de la votación total, fue la de los candidatos independientes (tabla 13).

Tabla 12. Resultados electorales agregados por año, elecciones federales y locales 2013-2018

Año	Elecciones federales				Elecciones locales			
	Candi- daturas independientes (a)	Votos para cand. ind. (b)	Votos por candidato (b/a)	Promedio % votación cand. ind. Con relación votación total	Candi- daturas independientes (a)	Votos para cand. ind. (b)	Votos por candidato (b/a)	Promedio % votación cand. ind. Con relación votación total
2013	-	-	-	-	23	27,003	1,174	6.9
2014	-	-	-	-	26	31,962	1,229	15.2
2015	22	225,029	10,229	9.3	112	1,532,349	13,682	8.1
2016	-	-	-	-	308	1,637,579	5,317	6.6
2017	-	-	-	-	266	669,486	2,517	7.5
2018	47	4,606,320	98,007	7.7	583	2,690,847	4,616	8.2
Total	69	4,831,349	70,020	9.3	1,318	6,589,226	4,999	7.8

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

En promedio, la votación más alta la obtuvieron los candidatos independientes a presidentes de comunidad, con 31.8% de la votación total. Le siguieron los independientes que disputaron el cargo de síndico, al recibir, en promedio, 15.4% de la votación. En el extremo opuesto, los candidatos independientes con menor votación promedio fueron los que buscaban la Presidencia de la República, al recibir sólo 2.6% de la votación total. Le siguieron los aspirantes a una jefatura delegacional (después alcaldías), quienes obtuvieron, en promedio, 3.6% de la votación.

No se considera la votación independiente para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México; al ser una elección única tiene poco sentido compararla con el resto de los cargos regulares, pero llama la atención que los candidatos ciudadanos obtuvieron, en promedio, sólo 0.4% de la votación total.

Para las elecciones federales, la actuación de los independientes fue de cierta relevancia, ya que alcanzaron en promedio 8.2% de la votación total. En las elecciones locales, el desempeño independiente fue más bajo: sólo 7.8% de los electores apoyó con su voto a candidatos independientes.

Tabla 13. Promedios porcentuales de la votación independientes en elecciones federales y locales, por cargo 2013-2018

Cargo	Tipo de elección	% votación cand. ind. (a)	% CNR (b)	% VN (c)	% votación partidos	Diferencia con CNR (a-b)	Diferencia con VN (a-c)
Presidente de la República	Federal	2.6	0.1	2.8	94.5	2.6	-0.2
Senador	Federal	6.7	0.1	4.3	88.9	6.6	2.3
Diputado Federal	Federal	8.5	0.1	4.3	87.1	8.4	4.3
Gobernador	Local	5.4	0.1	2.9	91.6	5.3	2.5
Diputado Local	Local	5.5	0.2	3.8	90.5	5.3	1.8
Diputado Constituyente*	Local	0.4	0.0	8.1	91.6	0.4	-7.7
Presidente Municipal	Local	8.6	0.1	3.5	87.7	8.5	5.2

Continuación

Cargo	Tipo de elección	% votación cand. ind. (a)	% CNR (b)	% VN (c)	% votación partidos	Diferencia con CNR (a-b)	Diferencia con VN (a-c)
Jefe Delegacional/Alcalde	Local	3.6	0.2	3.6	92.6	3.4	0.0
Presidente de Comunidad	Local	31.8	10.1	3.8	54.3	21.7	28.1
Presidente de Junta Municipal	Local	4.0	0.7	5.0	90.3	3.3	-1.0
Regidor	Local	9.1	0.3	3.6	87.0	8.8	5.5
Síndico	Local	15.4	0.1	4.7	79.8	15.3	10.8
Promedios globales		7.8	0.2	3.6	88.3	7.6	4.2

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

Nota: Los promedios se obtuvieron directamente de la base de datos, a partir de la agrupación de los registros según el cargo. El promedio total se calculó promediando la totalidad de los datos que contiene la base de datos (no es un promedio de promedios).

* Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

CNR = Candidatos no registrados.

VN = Nulos.

Chihuahua y Sonora tuvieron la votación promedio más alta a favor de los candidatos independientes, con 14.3 y 12.4%, respectivamente. En cambio, Ciudad de México, Tabasco y Campeche presentaron las votaciones más bajas. En estas entidades, los independientes lograron votaciones que, en promedio, no superaron 3% de los sufragios.

En algunas entidades la votación independiente resultó tan baja que incluso fue superada por el voto nulo. Cuatro estados mostraron este fenómeno: en la Ciudad de México el voto nulo fue mayor que el voto a favor de ciudadanos sin aval de partidos por 3.6 puntos de diferencia; Campeche guardó una distancia de 1.2 puntos; Tabasco, 1.2; y Quintana Roo, 0.7.

Al comparar la votación de independientes contra la de partidos, las cifras son elocuentes; mientras los independientes consiguieron, en promedio, 7.8% de los votos, los partidos obtuvieron 88.3%.

Tabla 14. Promedios porcentuales de la votación por independientes en elecciones federales y locales, por entidad 2013-2018

Entidad	% votación cand. ind. (a)	% CNR (b)	% VN (c)	% votación partidos	Diferencia con CNR (a-b)	Diferencia con VN (a-c)
Chihuahua	14.3	0.1	4.1	81.5	14.2	10.2
Sonora	12.4	0.1	2.7	84.8	12.3	9.7
Michoacán	11.0	0.2	5.3	83.4	10.8	5.7
Tlaxcala	9.7	1.6	3.6	85.1	8.1	6.0
Jalisco	9.6	0.1	3.5	86.7	9.5	6.1
Guanajuato	9.3	0.1	4.1	86.5	9.2	5.2
Nuevo León	9.1	0.1	3.1	87.7	9.1	6.0
Puebla	9.0	0.1	4.9	86.0	8.9	4.1
Morelos	9.0	0.1	3.4	87.6	8.9	5.6
Hidalgo	8.7	0.1	3.0	88.2	8.6	5.6
Nayarit	8.5	0.3	3.6	87.6	8.2	4.9
Tamaulipas	8.4	0.1	2.5	89.0	8.3	5.9
San Luis Potosí	8.2	0.0	4.2	87.5	8.2	4.0
Oaxaca	8.1	0.1	3.4	88.4	8.0	4.7
Colima	8.0	0.1	3.4	88.6	7.9	4.6
Zacatecas	7.9	0.0	3.2	88.9	7.8	4.7
Querétaro	7.5	0.1	4.0	88.5	7.4	3.5
Baja California	6.8	0.1	3.4	89.7	6.7	3.3
Aguascalientes	6.4	0.1	3.2	90.2	6.3	3.2
Veracruz	6.4	0.2	3.2	90.3	6.1	3.2
Estado de México	5.9	0.2	2.9	91.0	5.8	3.0
Sinaloa	5.9	0.1	3.3	90.7	5.7	2.6
Baja California Sur	5.7	0.1	3.7	90.6	5.6	2.0
Durango	5.5	0.1	2.7	91.7	5.5	2.8
Yucatán	5.5	0.0	2.1	92.4	5.5	3.4
Chiapas	5.4	0.1	5.3	87.5	5.3	0.2
Guerrero	5.3	0.0	5.0	89.7	5.3	0.3

Continuación

Entidad	% votación cand. ind. (a)	% CNR (b)	% VN (c)	% votación partidos	Diferencia con CNR (a-b)	Diferencia con VN (a-c)
Coahuila	5.1	0.0	2.2	92.7	5.1	3.0
Quintana Roo	3.5	0.0	4.2	92.3	3.4	-0.7
Campeche	2.9	0.3	4.1	92.7	2.5	-1.2
Tabasco	2.8	0.1	3.9	93.2	2.7	-1.2
Ciudad de México	2.1	0.1	5.8	92.0	2.0	-3.6
Total	7.8	0.2	3.7	88.3	7.6	4.2

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

Nota: Los promedios se obtuvieron directamente de la base de datos, a partir de la agrupación de los registros según la entidad. El promedio total se calculó promediando la totalidad de los datos que contiene la base de datos.

* Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

CNR = Candidatos no registrados.

VN = Nulos.

Sobre el desempeño de los independientes desde la perspectiva de género, las mujeres recibieron menos apoyo electoral que los hombres. En términos absolutos, ellas captaron 1,086,377 votos, mientras ellos lograron 10.33 millones de votos. Al dividir los votos de cada género entre las candidaturas registradas, persiste la desigualdad electoral: cada candidata consiguió 4,894 votos, por 8,871 de cada candidato.

Tabla 15. Resultados electorales obtenidos por candidaturas en elecciones federales y locales, por género 2013-2018

Género	Candidatos registrados (a)	Votos (b)	Votos por candidato (b/a)
Mujeres	222	1,086,377	4,894
Hombre	1,164	10,334,198	8,871
Total	1,386	11,420,575	8,234

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

Al comparar el desempeño electoral de los independientes, por género y cargo, se observa que, en general, los hombres tuvieron, en promedio, resultados más altos que las mujeres. Algunas excepciones fueron: en 2014, al competir por regidurías y sindicaturas; en 2015, para diputaciones locales; en 2016, elecciones para presidencias municipales y diputaciones constituyentes de la Ciudad de México; y en 2018, nuevamente para diputaciones locales. En todas ellas, las mujeres lograron la delantera (tabla 16).

Mientras que los hombres participaron en casi todas las contiendas (no lo hicieron en 2014 para disputar sindicaturas), las mujeres no compitieron en 2014 para diputaciones locales y presidencias municipales; en 2015 para gubernaturas y regidurías; en 2016 para las presidencias de comunidad; y en 2018 para alcaldías en la Ciudad de México y presidentes de junta municipal. En el ámbito de las candidaturas independientes, hay un claro déficit en la presencia electoral de las mujeres.

Tabla 16. Promedios de resultados electorales obtenidos por candidatos independientes en elecciones federales y locales, por cargo y género 2013-2018

Cargo	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	% Votación											
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Presidente de la República	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.2	0.0
Senador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.6	1.3
Diputado Federal	-	-	-	-	9.5	7.6	-	-	-	-	8.3	7.5
Gobernador	-	-	-	-	17.1	-	3.9	2.5	4.7	2.1	3.1	1.2
Diputado Local	1.6	1.5	5.5	-	6.2	8.7	4.2	2.4	5.0	4.0	6.0	8.1
Diputado Constituyente*	-	-	-	-	-	-	0.4	0.5	-	-	-	-
Presidente Municipal	11.8	0.7	16.0	-	9.0	4.9	7.7	8.3	8.5	5.8	9.2	7.9

Continuación

Cargo	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Jefe Delegacional/ Alcalde	-	-	-	-	3.5	1.2	-	-	-	-	4.1	-
Presidente de Comunidad	-	-	-	-	-	-	31.8	-	-	-	-	-
Presidente de Junta Municipal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.0	-
Regidor	-	-	17.6	21.9	3.9	-	-	-	8.7	6.8	-	-
Síndico	-	-	-	16.0	-	-	-	-	-	-	15.0	14.5

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

Nota: Los promedios se obtuvieron directamente de la base de datos, a partir de la agrupación de los registros según el cargo.

* Elección única realizada en 2016, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

H=Hombre; M=Mujer.

Ganadores

Los 53 candidatos independientes que ganaron sus respectivas elecciones durante el periodo estudiado lo hicieron con una votación promedio de 36.3%. La votación promedio más alta se registró para el cargo de gobernador con 48.8% de la votación; le sigue el cargo de presidente de comunidad con 43.4%; y el de diputado federal con 42.5%.

Tabla 17. Resultados electorales globales por cargo obtenidos por candidatos independientes en elecciones federales y locales 2013-2018

Cargos	Ganadores			Perdedores		
	Votación promedio cand. ind.	Votación promedio total	% votación promedio cand. ind.	Votación promedio cand. ind.	Votación promedio total	% votación promedio cand. ind.
Presidente de la República	-	-	-	1,480,866	56,611,027	2.6
Diputado Federal	43,730	103,013	42.5	12,208	155,282	8.0
Senador	-	-	-	157,946	1,681,448	6.7
Gobernador	1,020,552	2,090,280	48.8	45,077	1,479,962	3.4
Diputado Local	57,215	152,467	37.5	3,904	68,471	5.4
Diputado Constituyente	22,045	2,145,655	1.0	7,744	2,145,655	0.4
Presidente Municipal	18,229	47,943	36.6	2,888	51,950	7.1
Jefe Delegacional/ Alcalde	-	-	-	6,307	149,535	3.6
Presidente de Comunidad	326	917	43.4	133	655	20.3
Presidente de Junta Municipal	-	-	-	210	5,951	4.0
Regidor	868	2,571	33.5	337	5,843	8.2
Síndico	7,808	19,319	40.4	13,077	110,327	10.4

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

El rango de votación obtenida por los candidatos independientes ganadores osciló entre el 21.6% (de José Esteban Cortes Torres, presidente municipal de Mazatecochco, Tlaxcala, electo en 2016) y el 68.4% (de Jorge Alfredo Lozoya Santillán, presidente municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua, reelecto recientemente en 2018). Se excluye de esta comparación al único diputado constituyente independiente elec-

to en la Ciudad de México en 2016 que, con sólo 1.03% de la votación tuvo acceso a este cargo bajo el principio de representación proporcional.

El único candidato independiente que ha ganado una elección federal fue Manuel Jesús Clouthier Carrillo (diputado federal por Culiacán, Sinaloa) al recibir 42.5% de los sufragios. En el ámbito local, el cargo más relevante ganado por un candidato sin respaldo partidista ha sido la gubernatura de Nuevo León, a favor de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, con 48.8% de los votos.

El 88.7% de los triunfos se circunscribió a ayuntamientos (41), regidores (4) y presidentes de comunidad (2).

En términos absolutos, el gobernador independiente de Nuevo León y el presidente municipal independiente de Juárez, Chihuahua, obtuvieron el mayor número de votos con relación al resto de candidatos sin partido que ganaron elecciones (1,020,552 y 209,762, respectivamente). La votación ganadora más baja la recibió el presidente de comunidad de Colonia Francisco Villa Tecocac, en Tlaxcala, con sólo 69 votos (tabla 18).

Tabla 18. Candidatos independientes que resultaron ganadores en las elecciones federales y locales 2013-2018

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
1	Jorge Alfredo Lozoya Santillán**	2018	Pdte. Mpal.	Chihuahua	34,252	68.4	Empresario
2	Héctor Daniel Aranda Pérez	2018	Pdte. Mpal.	Michoacán	4,543	62.5	PRI
3	Chistian Romero Pérez	2017	Pdte. Mpal.	Veracruz	3,960	53.8	Sin antecedente
4	Marco Huerta Cuevas	2016	Pdte. de Comunidad	Tlaxcala	69	52.7	Sin antecedente
5	Héctor Armando Cabada Alvidrez**	2016	Pdte. Mpal.	Chihuahua	209,762	48.9	Periodista

Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México

Continuación

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
6	Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	2015	Gobernador	Nuevo León	1,020,552	48.8	PRI
7	Jorge Alfredo Lozoya Santillán**	2016	Pdte. Mpal.	Chihuahua	23,351	48.5	Empresario
8	Miguel Bernardo Treviño de Hoyos	2018	Pdte. Mpal.	Nuevo León	32,326	47.1	Empresario
9	Hector Manuel de la Torre Valenzuela**	2018	Pdte. Mpal.	Tamaulipas	4,523	45.7	PAN/MC
10	Javier Meneses Contreras	2018	Pdte. Mpal.	Puebla	1,606	43.9	Sin antecedente
11	Raúl de Luna Tovar	2013	Pdte. Mpal.	Zacatecas	1,377	43.0	PAN/Panal
12	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	2015	Dip. Fed.	Sinaloa	43,730	42.5	PAN
13	Rosa María Aguilar Antonio	2016	Pdte. Mpal.	Oaxaca	639	41.9	Sindicalista
14	César Adrián Valdez Martínez	2015	Pdte. Mpal.	Nuevo León	25,557	41.7	Sin antecedente
15	Isaac García Álvarez	2017	Pdte. Mpal.	Veracruz	1,789	41.0	PRI/Panal
16	Armida Silvestre Juárez	2014	Síndico	Nayarit	7,808	40.4	Sin antecedente
17	Hilario Ramírez Villanueva	2014	Pdte. Mpal.	Nayarit	7,808	40.4	PAN
18	Héctor Manuel de la Torre Valenzuela**	2016	Pdte. Mpal.	Tamaulipas	3,797	40.3	PAN/MC
19	José Luis Gallardo Flores	2016	Pdte. Mpal.	Tamaulipas	3,417	39.2	PRI
20	Luis René Ruelas Ortega	2018	Pdte. Mpal.	Jalisco	2,374	39.0	Sin antecedente

Continuación

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
21	Eduardo Cobián Alvarado	2014	Regidor	Nayarit	1,068	38.5	Sin antecedente
22	Manuel Guzmán Carrasco**	2018	Pdte. Mpal.	Oaxaca	6,004	37.8	PRI/Panal
23	Oscar Daniel Carrión Calvario	2018	Pdte. Mpal.	Jalisco	6,105	37.8	Sin antecedente
24	José Pedro Kumamoto Aguilar	2015	Dip. Local	Jalisco	57,215	37.5	Sin antecedente
25	Juan Ramon Madera Orozco	2017	Regidor	Nayarit	1,027	36.8	Sin antecedente
26	J. Belem Ledesma Ledesma	2018	Pdte. Mpal.	Querétaro	1,591	36.7	PRI
27	Eduardo Quiroga Jiménez	2018	Pdte. Mpal.	Sonora	5,705	36.4	PAN
28	Celso Nieto Estrada	2018	Pdte. Mpal.	Morelos	2,322	36.3	Sin antecedente
29	Adrián Esper Cárdenas	2018	Pdte. Mpal.	San Luis Potosí	28,536	36.3	Sin antecedente
30	Santana Martínez Peña	2018	Pdte. Mpal.	Nuevo León	1,688	36.1	Sin antecedente
31	Eugenio de Jesús Jiménez López	2018	Pdte. Mpal.	Chiapas	3,341	35.3	Sin antecedente
32	Ruffo Eder Soriano González	2018	Pdte. Mpal.	Oaxaca	2,694	35.0	PRI
33	Ismael Sánchez Altamirano	2017	Regidor	Nayarit	913	34.7	PRI
34	Héctor Armando Cabada Alvírez**	2018	Pdte. Mpal.	Chihuahua	176,245	34.4	Periodista

Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México

Continuación

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
35	Esteban Bautista Bautista	2016	Pdte. de Comunidad	Tlaxcala	582	34.2	Sin antecedente
36	Samuel Ortiz López	2018	Pdte. Mpal.	Chiapas	1,786	31.3	Sin antecedente
37	Florencio Galicia Fernández	2018	Pdte. Mpal.	Puebla	3,790	31.0	Empresario
38	Germán García Gamiochite	2014	Regidor	Nayarit	689	30.5	Sin antecedente
39	José Alberto Méndez Pérez	2015	Pdte. Mpal.	Guanajuato	7,873	30.0	PAN
40	Octavio Pérez Garay	2017	Pdte. Mpal.	Veracruz	17,643	29.3	PRI
41	Carlos Alberto Guevara Garza	2018	Pdte. Mpal.	Nuevo León	18,787	27.7	Servidor público
42	Alfonso Jesús Martínez Alcázar	2015	Pdte. Mpal.	Michoacán	75,380	27.6	PAN
43	Elida Lupita Lozano Fuentes	2017	Regidor	Nayarit	642	26.7	Sin antecedente
44	Juan Manuel Villalpando Adame	2016	Pdte. Mpal.	Aguascalientes	2,101	26.7	Sindicalista
45	Dora Belén Sánchez Orozco	2018	Pdte. Mpal.	Michoacán	2,886	26.0	Sin antecedente
46	Edgar Olvera Barrera González	2018	Pdte. Mpal.	Michoacán	1,675	24.3	Sin antecedente
47	Manuel Guzmán Carrasco**	2016	Pdte. Mpal.	Oaxaca	3,379	24.1	PRI/Panal
48	José Antonio Mejía Lira	2018	Pdte. Mpal.	Querétaro	8,659	23.7	PRI
49	Pedro Alonso Casas Quiñones	2018	Pdte. Mpal.	Nuevo León	3,572	23.7	PRD

Continuación

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
50	Francisco Hernández Cortez	2016	Pdte. Mpal.	Hidalgo	1,289	23.3	Sin antecedente
51	Miguel Ángel Sanabria Chávez	2016	Pdte. Mpal.	Tlaxcala	2,039	22.7	Sin antecedente
52	José Esteban Cortes Torres	2016	Pdte. Mpal.	Tlaxcala	1,214	21.6	Sin antecedente
53	Ismael Figueroa Flores	2016	Dip. Constituyente	Ciudad de México	22,045	1.0	Sindicalista

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

* La información se obtuvo de fuentes periodísticas de circulación nacional y local.

** Candidatos independientes que lograron su reelección en 2018.

El 43.4% de los candidatos independientes ganadores no registraron antecedentes partidistas o gremiales (23 casos). Con antecedentes políticos, se registraron 33 ciudadanos, que equivale a 62.3% de los candidatos ganadores. De este porcentaje, 43.4% formó parte de algún partido y 18.9% tenía antecedentes gremiales en el sector empresarial, sindical o periodístico.

Tabla 19. Perfil general de los candidatos independientes que resultaron ganadores en las elecciones federales y locales 2013-2018

Cargo	PAN	PRI	PRD	Empresario	Periodista	Servidor público	Sindicalista	Sin antecedente	Total
Diputado Federal	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Gobernador	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Diputado Local	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Diputado Constituyente	-	-	-	-	-	-	1	-	1

Continuación

Cargo	PAN	PRI	PRD	Empresario	Periodista	Servidor público	Sindicalista	Sin antecedente	Total
Presidente Municipal	7	12	1	4	2	1	2	15	41
Presidente de Comunidad	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Regidor	-	1	-	-	-	-	-	4	5
Síndico	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Total	8	14	1	4	2	1	3	23	53
%	15.1	26.4	1.9	7.5	3.8	1.9	5.7	43.4	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales y de fuentes periodísticas de circulación nacional y local.

Una de las prerrogativas que reciben los candidatos independientes es el financiamiento público para realizar actividades tendientes a la obtención del voto durante los periodos de campaña. Alfonso Jesús Martínez Alcázar, quien ganó en 2015 la presidencia municipal de Morelia, Michoacán, ha recibido el monto más alto de los ganadores independientes por este concepto (un millón 76 mil pesos); mientras que en 2017 tres regidores electos en Nayarit (Elida Lupita Lozano Fuentes, Ismael Sánchez Altamirano y Juan Ramón Madera Orozco), recibió cada uno sólo 789 pesos para gastos de campaña.

En cuanto al rendimiento del dinero entregado a los candidatos para sus actividades proselitistas también se observan grandes contrastes. Raúl de Luna Tovar, presidente municipal de General Enrique Estrada, Zacatecas, tuvo en 2013 el voto más caro, pues cada voto recibido le representó 38.89 pesos del financiamiento público. Por su parte, Héctor Armando Cabada Alvidrez, presidente municipal de Juárez, Chihuahua, tuvo el voto más barato en las elecciones de 2016 y 2018 (candidato reelecto), ya que cada voto le costó apenas 14 centavos de los recursos públicos recibidos en cada elección. En este ejercicio de cálculo no se contempla el financiamiento privado que pudieron haber recibido los candidatos.

Tabla 20. Financiamiento público por voto obtenido de los candidatos independientes que resultaron ganadores en las elecciones federales y locales, 2013-2018 (Pesos corrientes)

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financiamiento público	Financiamiento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
1	Raúl de Luna Tovar	Pdte. Mpal.	General Enrique Estrada, Zac.	53,550	38.89	109,298
2	Javier Meneses Contreras	Pdte. Mpal.	Domingo Arenas, Pue.	42,285	26.33	208,199
3	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	Dip. Federal	5 Culiacán, Sin.	1,066,240	24.38	1,260,038
4	Ismael Figueroa Flores	Dip. Constituyente	Ciudad de México	483,327	21.92	3,044,963
5	J. Belem Ledesma Ledesma	Pdte. Mpal.	San Joaquín, Qro.	26,659	16.76	191,506
6	Francisco Hernández Cortez	Pdte. Mpal.	Tlanalapa, Hgo.	19,074	14.80	101,484
7	Alfonso Jesús Martínez Alcázar	Pdte. Mpal.	Morelia, Mich.	1,076,123	14.28	3,314,398
8	José Alberto Méndez Pérez	Pdte. Mpal.	Comonfort, Gto.	111,865	14.21	470,410
9	Florencio Galicia Fernández	Pdte. Mpal.	Yehualtepec, Pue.	42,285	11.16	205,875
10	Dora Belén Sánchez Orozco	Pdte. Mpal.	Peribán, Mich.	22,301	7.73	230,330
11	Juan Manuel Villalpando Adame	Pdte. Mpal.	Cosío, Ags.	16,190	7.71	292,160
12	Samuel Ortiz López	Pdte. Mpal.	Soyaló, Chis.	13,523	7.57	128,145

Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México

Continuación

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financiamiento público	Financiamiento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
13	Edgar Olvera Barrera González	Pdte. Mpal.	Queréndaro, Mich.	12,410	7.41	200,514
14	José Luis Gallardo Flores	Pdte. Mpal.	Jaumave, Tamps.	16,620	4.86	447,436
15	José Esteban Cortes Torres	Pdte. Mpal.	Mazatecochco, Tlax.	5,442	4.48	60,836
16	Hector Manuel de la Torre Valenzuela	Pdte. Mpal.	Llera, Tamps.	16,620	4.38	521,232
17	Eugenio de Jesús Jiménez López	Pdte. Mpal.	Tzimol, Chis.	13,523	4.05	213,401
18	Hector Manuel de la Torre Valenzuela	Pdte. Mpal.	Llera, Tamps.	16,885	3.73	572,699
19	Celso Nieto Estrada	Pdte. Mpal.	Coatlán del Río, Mor.	8,528	3.67	322,400
20	Santana Martínez Peña	Pdte. Mpal.	Mier y Noriega, NL.	5,803	3.44	94,152
21	Manuel Guzmán Carrasco	Pdte. Mpal.	Putla Villa de Guerrero, Oax.	19,832	3.30	264,208
22	Ruffo Eder Soriano González	Pdte. Mpal.	San Pedro Tapanatepec, Oax.	8,551	3.17	113,657
23	Isaac García Álvarez	Pdte. Mpal.	Coahuilán, Ver.	5,566	3.11	64,903
24	José Antonio Mejía Lira	Pdte. Mpal.	Tequisquiapan, Qro.	26,659	3.08	1,503,863

Continuación

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financiamiento público	Financiamiento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
25	Héctor Daniel Aranda Pérez	Pdte. Mpal.	Tanhuato, Mich.	13,073	2.88	205,796
26	Eduardo Quiroga Jiménez	Pdte. Mpal.	Cananea, Son.	15,549	2.73	1,112,054
27	Miguel Ángel Sanabria Chávez	Pdte. Mpal.	Sta. Cruz Tlaxcala, Tlax.	5,442	2.67	107,900
28	Adrián Esper Cárdenas	Pdte. Mpal.	Ciudad Valles, SLP.	73,643	2.58	2,007,192
29	Manuel Guzmán Carrasco	Pdte. Mpal.	Putla Villa de Guerrero, Oax.	7,485	2.25	413,789
30	Rosa María Aguilar Antonio	Pdte. Mpal.	Reforma de Pineda, Oax.	1,372	2.15	37,173
31	César Adrián Valdéz Martínez	Pdte. Mpal.	García, NL.	53,574	2.10	2,527,224
32	Chistian Romero Pérez	Pdte. Mpal.	Tlacotalpan, Ver.	5,566	1.41	128,572
33	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	Pdte. Mpal.	Hidalgo del Parral, Chih.	30,344	1.30	1,533,676
34	Elida Lupita Lozano Fuentes	Regidor	Acaponeta, Demarcación 3, Nay.	789	1.23	40,829
35	Ismael Sánchez Altamirano	Regidor	Rosamorada, Demarcación 3, Nay.	789	0.86	46,405
36	Carlos Alberto Guevara Garza	Pdte. Mpal.	García, NL.	15,993	0.85	1,326,484

Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México

Continuación

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financiamiento público	Financiamiento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
37	Pedro Alonso Casas Quiñones	Pdte. Mpal.	Ciénega de Flores, NL.	2,873	0.80	238,354
38	Juan Ramon Madera Orozco	Regidor	Tecuala, Demarcación 4, Nay.	789	0.77	53,721
39	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	Pdte. Mpal.	Hidalgo del Parral, Chih.	24,977	0.73	1,720,769
40	Luis Rene Ruelas Ortega	Pdte. Mpal.	Villa Corona, Jal.	1,099	0.46	75,490
41	Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	Gobernador	Nuevo León	383,329	0.38	49,929,949
42	Oscar Daniel Carrión Calvario	Pdte. Mpal.	Sayula, Jal.	2,257	0.37	127,030
43	José Pedro Kumamoto Aguilar	Dip. Local	Distrito X, Jal.	18,627	0.33	1,235,538
44	Octavio Pérez Garay	Pdte. Mpal.	San Andrés Tuxtla, Ver.	5,566	0.32	1,345,337
45	Miguel Bernardo Treviño de Hoyos	Pdte. Mpal.	San Pedro Garza García, NL.	5,803	0.18	962,713
46	Héctor Armando Cabada Alvídrez	Pdte. Mpal.	Juárez, Chih.	24,977	0.14	21,432,466
47	Hector Armando Cabada Alvídrez	Pdte. Mpal.	Juárez, Chih.	30,344	0.14	18,707,060

Continuación

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financiamiento público	Financiamiento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
48	Armida Silvestre Juárez	Síndico	San Blas, Nay.	nd	nd	nd
49	Eduardo Cobián Alvarado	Regidor	San Blas, Nay.	nd	nd	nd
50	Esteban Bautista Bautista	Pdte. de Comunidad	Guadalupe Tlacho, Tlax.	nd	nd	12,416
51	Germán García Gamiochite	Regidor	San Blas, Nay.	nd	nd	nd
52	Hilario Ramírez Villanueva	Pdte. Mpal.	San Blas, Nay.	nd	nd	nd
53	Marco Huerta Cuevas	Pdte. de Comunidad	Colonia Francisco Villa Tecoac, Tlax.	nd	nd	7,304

Fuente: Elaboración propia con información de los acuerdos aprobados por los institutos electorales federal y locales, que emiten los montos específicos de financiamiento público para gastos de campaña.

nd=No disponible.

En México, el financiamiento público para gastos de campaña de candidatos de partido es muy superior al que reciben los independientes. Por regla general, los candidatos independientes obtienen una porción de lo que ingresa un partido nuevo: la mayoría de los estados y el ámbito federal prevén para los independientes, en cada tipo de elección,¹⁵ un monto equivalente a 33% del financiamiento público que le corresponde a un partido de reciente creación. Cada tercio de dicho financiamiento se divide igualitariamente entre los independien-

¹⁵ A nivel federal hay tres tipos de elecciones para renovar Presidencia de la República, Senadores y Diputados Federales. En el ámbito local, también hay tres tipos de elecciones para elegir Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos. Cabe señalar que Campeche, Nayarit y Tlaxcala han tenido una cuarta elección: junta municipal, regidores y presidencia de comunidad, respectivamente.

tes a gobernador, diputados y ayuntamientos. Algunos casos se separan del criterio estándar relativo a los porcentajes; por ejemplo, Nayarit y Tlaxcala otorgan el 25% de la bolsa para cada tipo de elección (gobernador, diputados locales, presidentes municipales y regidores; o presidentes de comunidad en el caso de Tlaxcala). (Anexo III)

Campeche, Colima, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo y San Luis Potosí, son nueve entidades que se distinguen por distribuir el financiamiento público proporcionalmente al número de electores del distrito o municipio en disputa. Esta fórmula favorece a los aspirantes independientes porque es más justa (reciben recursos según la cantidad de electores).

Respecto al financiamiento privado, está prohibido que éste supere al público. Para los independientes, la restricción imperante en varias entidades es que el tope de financiamiento privado sea entre 10 y 30% del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate (por ejemplo, Chihuahua tiene 50% y Oaxaca 30%). Ello se traduce en gran disparidad para competir entre independientes y partidos, puesto que los primeros reciben poco dinero público y tienen topes al financiamiento privado, pero enfrentan los mismos topes de campaña que un candidato de partido.

Para solventar esta inequidad, el TEPJF asumió el criterio de que mientras no se rebase el tope de gasto de campaña, los independientes podrán contar con tantos fondos privados para equiparar su gasto con el de las campañas de partido.¹⁶ Sin embargo, solamente algunos estados como Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala adoptaron este criterio en sus legislaciones. Eso significa que en el resto de las entidades estos límites financieros pueden invalidarse, siempre que el candidato independiente recurra al Tribunal Electoral y este falle a su favor.

¹⁶ La Sala Superior del TEPJF aprobó el 30 de mayo de 2015 la tesis XXI/2015 donde señala el criterio indicado sobre financiamiento privado a candidatos independientes.

Conclusión y recomendaciones

Durante la discusión de la reforma constitucional de 2012, los legisladores señalaron como principales argumentos para introducir las candidaturas independientes al sistema electoral mexicano, la necesidad de abrir nuevos cauces a la participación ciudadana; ampliar las opciones políticas de la sociedad donde se ha configurado un modelo de competencia de corte tripartidista; y responder al deterioro de la valoración social sobre los partidos políticos y sus grupos dirigentes (Senado de la República 2011).

A juzgar por la evidencia de los procesos electorales celebrados de 2013 a 2018, las candidaturas independientes abrieron efectivamente nuevas alternativas institucionales para la participación política de los mexicanos. Separándose de la tendencia general de las reformas electorales —de introducir reglas para fortalecer el sistema de partidos— la reforma de 2012 avanzó en dirección al fortalecimiento de los derechos políticos de los ciudadanos. La reforma introdujo mecanismos de integración política no circunscritos a la exclusiva actividad de los partidos.

Gracias a los cambios, los partidos dejaron de arrogarse el monopolio exclusivo de la participación electoral (con la postulación de candidatos) y la representación política (al ganar elecciones). Ahora los ciudadanos pueden disputar los cargos de elección popular e, incluso, convertirse en gobierno, todo ello sin aval o respaldo directo o indirecto de partidos políticos.

Las cifras así lo indican. Desde que las candidaturas sin partido están constitucionalmente permitidas (2012), 31 estados han tenido participación de candidatos independientes para gubernaturas, y en todos compitieron para diputaciones locales de mayoría relativa y para ocupar cargos municipales. En el ámbito federal, 21 estados tuvieron candidatos independientes para alguno de los cargos de Presidente de la República, Senador o Diputado Federal.

Los independientes han ofrecido alternativas políticas a la sociedad. Ahora los electores tienen nuevas ofertas políticas, además de los partidos. En el periodo de ausencia de candidaturas independientes (1946-2012) (Hernández 2012), el régimen político-electoral acentuó la función instrumental de los partidos políticos en dos direcciones.

Por un lado, para fortalecer la representación de intereses (grupos de izquierda) y la legitimación del sistema político (modelo autoritario con pluralismo limitado); y por el otro, para organizar elecciones (transición democrática) y formar e integrar los principales órganos del Estado (gobernabilidad). En síntesis, la contribución de los partidos fue continuidad y no rompimiento institucional, cuando el pluralismo y la alternancia constituyeron dos metas de la transición a la democracia en México.

Después de la primera alternancia en la presidencia de la República en 2000, que mostró la funcionalidad de un sistema electoral orientado a la competitividad y confianza en las elecciones, se configuró un sistema multipartidista en el que tres institutos políticos, el PAN, el PRI y el PRD, se disputaron la mayoría de los cargos sometidos a votación.

El sistema de partidos se caracterizó por un multipartidismo en el ámbito nacional, que contrastó con la heterogeneidad de arreglos en la esfera estatal y distrital (Méndez 2007). Hasta antes de 2018, México presentaba una combinación de partidos grandes que convivían con esquemas atomizados en partidos pequeños (partidos que, salvo algunos casos regionales, no representan nuevas opciones). Con la irrupción de Morena en las elecciones de 2018, el cuadro político-partidista cambió hacia un sistema de partido predominante.

En este contexto, las candidaturas independientes son una alternativa a los partidos; sin embargo, todavía están lejos de ser competitivos. Para muestra, dos botones: desde que se formalizó esta figura en 2012, los institutos electorales sólo han aprobado 1,387 registros, una fracción en comparación con las miles de candidaturas que registran los partidos en todo el país; segundo, de los candidatos independientes que lograron ganar la elección (53 en total), 62.3% no son “químicamente puros”, pues cuentan con antecedentes partidistas o gremiales (33 casos). En otros términos, participación ciudadana incipiente y dudosa independencia partidista son características actuales de las candidaturas independientes en México.

Ante tal desempeño electoral, es evidente que las postulaciones ciudadanas sin aval de partidos no se han constituido en ofertas atractivas para el electorado, ni han logrado marcar la diferencia frente a los candidatos de partidos. La distribución del financiamiento público y los mecanismos de promoción electoral inequitativos son las prin-

cipales razones; pero también es necesario considerar el perfil de los independientes y la escasa imaginación en sus campañas, como explicaciones plausibles de este bajo rendimiento electoral.

Cualquier medición sobre confianza ciudadana en México muestra claros signos de insatisfacción y desencanto ciudadanos con las instituciones políticas (una de las más reconocidas es la Encuesta Latino-barómetro). Las explicaciones pueden ser muchas, pero la corrupción política y la falta de soluciones a problemas públicos cercanos a la sociedad, son las razones más reiteradas. En teoría, permitir las candidaturas independientes tiene el objetivo de favorecer la credibilidad no sólo de los candidatos sino de los partidos, ya que corrupción e ineptitud son frecuentemente citados cuando se habla de la crisis del sistema de partidos o el deterioro de la democracia.

Sin embargo, la evidencia arroja datos en sentido contrario, es decir, las candidaturas ciudadanas contribuyen poco a mejorar la credibilidad y confianza en los partidos. De acuerdo con resultados electorales, el desempeño de los independientes frente a los partidos es francamente irrelevante (salvo contadas excepciones). Mientras los partidos (solos o en coalición) obtuvieron en las elecciones celebradas de 2013 a 2018 una votación promedio de 88.3% de la votación total, los independientes recibieron, en promedio, 7.8%.

Para conciliar ambas observaciones, es preciso reconocer la realidad de la crisis de confianza en los partidos, como también es necesario admitir que el modelo y la reglamentación de las candidaturas independientes en México resultan ineficaces y desafortunados para plantear una respuesta práctica a la crisis partidista. El éxito depende de equiparar las condiciones de competencia entre independientes y partidos (Ramírez 2012). Sin embargo, estos últimos—que predominan en la integración de los poderes legislativos— tienen escasos incentivos para modificar las leyes y equilibrar la competencia política.

El partido-cartel es un tipo de partido que se basa en la colusión y cooperación entre aparentes rivales para preservar el poder (Katz y Mair 2009). Al aplicar este planteamiento a la experiencia que se recoge en el presente estudio, el principal acuerdo de colusión relativo a las candidaturas independientes es fijar importantes barreras de entrada a nuevos jugadores y, al mismo tiempo, fijar reglas que atenúen la equidad en la contienda electoral. Mientras no cambie este comporta-

miento de los partidos, y las reglas que aprueben mediante sus legisladores mantengan la misma tendencia, será difícil que los independientes constituyan un mecanismo efectivo de empoderamiento ciudadano, que se consolide como una modalidad eficaz de participación política o, por lo menos, contribuya a remontar la crisis de imagen que padecen los partidos.

¿Las candidaturas independientes acaban con el monopolio que tienen los partidos políticos en la designación de aspirantes a un puesto de elección popular? ¿Las candidaturas independientes obligan a los partidos políticos a renovar sus cuadros y mejorar la calidad de sus dirigentes? ¿Afectan las asimetrías legales que regulan las candidaturas de partidos y las candidaturas independientes? ¿Hay un régimen democrático más solvente y, en consecuencia, gobiernos políticamente más responsables? En fin, ¿las candidaturas independientes elevan la calidad de la democracia? Algunas preguntas ya se han respondido; pero otras, desafortunadamente aún no es posible hacerlo, debido al breve periodo de vida que tienen las candidaturas independientes. La evidencia empírica aún es insuficiente para brindar respuestas claras y contundentes.

Al evaluar el impacto de las candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano, es posible arribar a conclusiones optimistas, pues en general se registran avances en la materia (hay más mecanismos de postulación, más opciones políticas y más posibilidades de triunfo ciudadano). Sin embargo, al evaluar la calidad de las candidaturas independientes, las conclusiones se tornan negativas. Con algunas excepciones, las estrategias de campaña de los independientes no se distinguen de las realizadas por candidatos de partido; y cuando ganan, tampoco se diferencia la conducción gubernamental independiente al contrastarla con la que desarrollan los partidos políticos.

Las siguientes recomendaciones tienen el objetivo de fortalecer el régimen legal y el entorno político de las candidaturas independientes dentro del sistema electoral mexicano.

1. Respaldo ciudadano. Según la experiencia internacional (IFE 2011), la presentación de candidaturas independientes debe estar condicionada al acopio de un número mínimo de firmas. En ese sentido, la ley debería exigir para cualquier cargo de elección las

firmas equivalentes al 1% del electorado de la circunscripción que corresponde (Comisión de Venecia, 2011), así como el establecimiento de un número de días para conseguir el respaldo ciudadano es proporción al tamaño de la circunscripción.

2. **Financiamiento público.** Es debatible el otorgamiento de recursos públicos a independientes. Sin embargo, tenemos la opinión que este rubro podría ser una de las claves del éxito de las postulaciones ciudadanas, pues proporciona al candidato los medios idóneos para contender. Una de las principales fuentes de equidad electoral se encuentra en los recursos públicos que reciben candidatos independientes y partidos. En la práctica, el modelo de financiamiento dispuesto para los independientes hace nugatoria la competencia electoral en igualdad de circunstancias. Es necesario revisar las fórmulas para el financiamiento público de campañas de independientes; casi todas tienen efectos regresivos, ya que donde hay más participación de independientes, éstos reciben menos dinero para sus campañas.
3. **Financiamiento privado.** Aquí podría estar el corazón de la independencia de estas candidaturas ciudadanas. Eliminar los topes máximos a la recaudación de recursos privados que pudieran recibir los ciudadanos para sus campañas podría ser un instrumento que nivele la contienda electoral. Se advierten riesgos, desde comprometer la autonomía de los candidatos electos hasta introducir distorsiones importantes en el proceso democrático; sin embargo, existen mecanismos institucionales que podrían contener esos efectos.
4. **Acceso a medios de comunicación electrónicos.** En el respeto de la libertad de expresión, la ley debe velar porque los medios de comunicación garanticen a todos los participantes un acceso mínimo y suficiente por lo que hace a la campaña electoral y a la publicidad. El reto es equilibrar el terreno de juego para que los independientes tengan mejores condiciones durante la contienda.
5. **Asignación de curules o asientos de representación proporcional.** Incluir en la legislación la posibilidad de que independientes puedan ocupar cargos legislativos y en ayuntamientos. Una opción es permitir que ocupen espacios de representación proporcional en el Congreso mediante listas abiertas donde los votantes tengan al-

gún tipo de influencia en el orden de los candidatos. Otra alternativa es que, a nivel municipal, se generalice la posibilidad de que los candidatos independientes puedan participar en la asignación de regidores de representación proporcional de acuerdo con la votación obtenida (esta regla existe en Aguascalientes, Guerrero, Jalisco, entre otros).

En perspectiva, las candidaturas independientes pueden ser el nuevo paradigma que transforme la democracia en México. Este estudio no propone dismantelar el sistema de partidos; sugiere adoptar cambios para hacer evolucionar el régimen de partidos, al tiempo que se mueve el centro de gravedad del sistema hacia una democracia que dé resultados y favorezca la rendición de cuentas. ¶

Candidatura independiente: crónica de un fracaso anunciado

Enrique Cárdenas Sánchez*

Introducción

Antes de 1946, cualquier persona que cumpliera los requisitos legales establecidos podía postularse para un puesto de elección popular. A partir de ese año, los partidos políticos fueron los únicos vehículos legales para que un ciudadano intentara acceder al poder público. Influida por un largo litigio promovido por Jorge Castañeda Gutman¹ —para defender el derecho efectivo a ser votado, consagrado en el artículo 35 de la Constitución— el Congreso aprobó reformas en 2012 y 2014 de modo que la legislación mexicana incorporó la figura de candidatura independiente. Al hacerlo, dejó decidir a las legislaturas federal y de cada entidad los requisitos específicos para concederla; podía haber varias en todos los cargos en disputa: presidencias municipales, diputaciones locales y federales, senadurías, gubernaturas y la presidencia de la República.

* Profesor-investigador en la Universidad Iberoamericana-Puebla y director ejecutivo de Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad, A.C. Agradezco a mi esposa y a mis hijas por su apoyo incondicional y a todas aquellas personas comprometidas que contribuyeron en esta larga carrera ciudadana. Prefiero no dar nombres pues son tantas que no quisiera omitir a nadie.

¹ Jorge Castañeda Gutman se amparó en 2004 para solicitar ser candidato a la presidencia de la República sin ser presentado por ningún partido político. Su caso llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que falló en forma mixta. El mérito es haber visibilizado la ausencia de la figura de candidato independiente en la legislación electoral mexicana.

La experiencia ha sido, hasta 2019, un éxito parcial. Se logró, en el papel, la garantía plena del derecho a ser votado, pero el mecanismo para acceder a la candidatura se reveló complicado, por no hablar de ganar la elección. Así, el derecho existe, pero no es fácil ejercerlo, especialmente en algunas entidades y para ciertos cargos. Se requiere modificar la ley electoral para asegurar condiciones semejantes o, al menos, establecer un máximo de exigencia común, por ejemplo, sobre el número absoluto de firmas y tiempos mínimos para conseguirlas, y que la candidatura sea competitiva en alguna medida.

En este ensayo presento, primero, algunas reflexiones sobre las candidaturas independientes y su desempeño en años recientes. No se trata de un estudio exhaustivo, sino de establecer el contexto para la siguiente sección, en la que ofrezco mi testimonio sobre mi intento para ser candidato independiente a la gubernatura de Puebla en los comicios de julio de 2018.

Para darle sustancia y mostrar a qué grado este derecho es en realidad inefectivo para muchos ciudadanos, exhibiré ciertos detalles del sinuoso proceso que enfrenté y por qué muchas personas que buscan competir ni siquiera llegan a ser “aspirantes”. Es decir, no llegan a la etapa de pedir el apoyo ciudadano.

Por último, comparto algunas conclusiones entre las que destaca la idea de que, aunque los partidos políticos están muy alejados de la ciudadanía y tienen un monopolio para el acceso al poder, es fundamental la figura de candidaturas independientes.

Importancia de la figura de candidatos independientes

Desde 1946 es monopolio de los partidos políticos postular candidatos; incluso hoy lo sigue siendo en la práctica. El derecho a ser votado está muy restringido, especialmente para elecciones en municipios muy poblados, así como para gubernaturas y diputaciones (estatales y federales).

La expectativa de contar con candidatos independientes fue enorme a raíz de las reformas de 2012 y 2014; los aspirantes a competir crecieron con cada contienda electoral. Por ejemplo, en 2015, 57 personas

buscaron la candidatura a diputado federal, pero solo 22 la lograron. Sólo uno ganó, Manuel Clouthier, en el distrito 5 de Sinaloa. Asimismo, 13 personas intentaron llegar a la candidatura a la gubernatura en 9 estados que tuvieron elecciones ese año. Tres lograron el registro y sólo uno, Jaime Rodríguez Calderón (el “Bronco”) en Nuevo León, triunfó.

En total, incluyendo diputados locales y presidentes municipales, 450 personas pretendieron el registro: 134 lo consiguieron, y 6 obtuvieron la victoria en la elección de 2015. En 2018, sin contar los aspirantes a ser candidatos a la presidencia de la República, intentaron registrarse 1,319 personas: 575 lo alcanzaron y solamente 15 de ellos vencieron en las elecciones en las que compitieron.* Para la presidencia, 87 personas intentaron el registro y sólo dos consiguieron llegar a la candidatura. (Valdiviezo y Valdiviezo 2018, 9-13 y anexo I).

En algunos casos, los candidatos independientes pueden ser una competencia real para los partidos, dado el demérito que éstos han sufrido en los últimos decenios. En esas ocasiones, los candidatos independientes han amenazado el poder monopólico de algún partido, sobre todo en municipios pequeños y en distritos locales.

A menudo, quienes aspiran a una candidatura independiente han militado en algún partido, o han pertenecido a alguna agrupación sin fines políticos necesariamente. Es decir, cuentan con una red de apoyo que un ciudadano ordinario no tiene. En las elecciones federales y locales entre 2013 y 2017, 50% de los candidatos independientes provenía de un partido o había participado en agrupaciones sindicales. El 50% restante eran empresarios (3.3%), periodistas (3.3%) y sin antecedente partidista (43.3%) (Hernández Quintana, tabla 18).

En este sentido, la percepción pública de la figura de los candidatos independientes decayó con la elección presidencial de 2018 por las características de los candidatos punteros y la cobertura mediática. La aspiración de tres prominentes políticos que buscaron una candidatura independiente, todos ellos de extracción partidista variada, desvirtuó la figura y el sentido de la legislación. Jaime Rodríguez Calderón,

* Nota de los editores: se advierte que las dos últimas cifras son distintas a las expuestas por Said Hernández Quintana en esta misma obra. Las diferencias se explican por las fechas de corte de los datos.

el “Bronco”, era gobernador con licencia de Nuevo León; aunque había triunfado como independiente, provenía de las filas del PRI, partido que lo llevó a la presidencia municipal de García en 2009. Por su parte, Margarita Zavala había sido militante del PAN y Armando Ríos Piter del PRD. Además, los tres aspirantes fueron cuestionados sobre la forma en que consiguieron sus apoyos;² el INE encontró muchas anomalías en ellos. Por lo accidentado del proceso, los candidatos recurrieron al TEPJF el cual, en forma dividida y cuestionada por muchos juristas,³ otorgó el registro a los dos primeros.

Por su parte, María de Jesús Patricio Martínez, nahua originaria de Tuxpan y representante electa de los pueblos originarios, realizó una campaña nacional para recolectar apoyo y obtuvo 281,945 firmas, apenas 30.9% de las requeridas. Por cierto, el INE le rechazó a Marichuy sólo 5.5% de sus apoyos, mientras que al Bronco 58%, a Margarita Zavala 45% y a Armando Ríos Piter 86% (INE 2018).

Es muy difícil, realmente, lograr una candidatura independiente para puestos con jurisdicciones amplias —como la presidencia, una gubernatura, senadurías o diputaciones federales— si no se tiene una base ya construida, o se “encuentran” fotocopias de credenciales de elector.⁴ Sólo en casos excepcionales se logra el registro para competir; y se requiere mucho más para ganar. La tarea se vuelve casi imposible con los requisitos contemplados en la ley, tanto federal como en muchas entidades. Por ejemplo, el requerimiento del 1% del padrón electoral es sumamente elevado, dado el tamaño de la población. Además, es casi cuatro veces el porcentaje de apoyos necesarios para formar un partido político, lo cual es una aberración. A ello contribuye el poco tiempo disponible para conseguir el apoyo, varias veces menor al que se otorga para fundar un partido.

² Los llamados “apoyos ciudadanos” son las firmas que los ciudadanos deben obtener para lograr la candidatura independiente. En el caso de los candidatos presidenciales, la ley marca que deben conseguir el 1% de la lista nominal.

³ Ver los votos particulares en la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales de Jaime Rodríguez Calderón SUP-JDC-201/2018, del 9 de abril de 2018. En el caso de Margarita Zavala, a pesar de tener el 45% de apoyos no reconocidos por el INE pero sí juntar los necesarios ya validados para cubrir el requisito, el INE le otorgó el registro.

⁴ La mayoría de los apoyos rechazados por el INE se debió a que provenían de fotocopias y no de la lectura directa de la credencial de elector, con sus firmas autógrafas en la aplicación electrónica.

El estudio de Said Hernández Quintana (2018) presenta con toda claridad la problemática de las candidaturas independientes desde varios ángulos: requisitos legales (porcentaje de apoyos necesarios y tiempos para lograrlos), financiamiento, fiscalización, así como el desempeño que han logrado en las elecciones locales y federales hasta 2017. El autor muestra la amplia gama de requisitos legales que existen en las diversas entidades del país y para los distintos ámbitos de gobierno. La heterogeneidad es enorme, por lo que las posibilidades de lograr el registro también. Hay entidades más abiertas que otras en algunos aspectos, pero menos en otros.

En todo caso, se puede decir que los estados más complicados para obtener una candidatura independiente a la gubernatura son Puebla, Veracruz, Michoacán, Nuevo León y Estado de México. En los cuatro primeros se requiere recabar más de dos mil firmas diarias, mientras que, en el último, cerca de cinco mil quinientas. En contraste, en Aguascalientes, Nayarit, Campeche, Baja California Sur y Zacatecas se necesitan menos de 430 firmas diarias (Hernández 2018, tabla 3).

Existe también heterogeneidad en la parte procedimental y variaciones enormes en requisitos, sin razón aparente. Parecen injustificadas tales diferencias. En todo caso, si se quiere distinguir entre entidades, debería considerarse otros elementos como concentración poblacional, diversidad geográfica, entre otros. Pero lo que debería cuidarse siempre es que se trata de un derecho ciudadano universal, y por lo tanto su ejercicio debería ser también universal.

Así, con tales disparidades y parámetros de entrada difíciles de cumplir, como el 1% del listado nominal necesario para llegar a una candidatura cuando el requisito para formar un partido es de apenas 0.26%, pareciera que los partidos políticos se han confabulado para evitar la competencia de opciones muy distintas. Las reglas federales y locales obstaculizan el ejercicio de un derecho ciudadano.

Testimonio de una experiencia en Puebla

Para ejemplificar lo anterior, y sin pretender ser un caso único o especial, ofrezco mi testimonio en primera persona.

De por qué y cómo entré a la política

Nunca había entrado a la política. Durante toda mi vida profesional de más de treinta años en la vida universitaria y en la sociedad civil nunca participé en una elección a un cargo público. Recibí invitaciones en el pasado de algunos partidos, varias veces, para competir como ciudadano por una presidencia municipal o hasta por la gubernatura de Puebla. Siempre rechacé los ofrecimientos pues pensaba que podía hacer más desde las organizaciones civiles que dentro del gobierno. Apenas terminé mi doctorado en economía estuve inmerso en la vida académica como profesor y como rector de la Universidad de las Américas, de 1985 a 2001. Luego, hice una efímera estancia en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) como profesor visitante y después en el gobierno federal, en la que contribuí a establecer el Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de la Función Pública, durante el gobierno de Vicente Fox. De ahí, participé en la fundación del Centro de Estudios Espinosa Yglesias que se convirtió con los años en un centro de investigación independiente, con prestigio y voz pública.

En este último trabajo, hubo investigaciones que no agradaron a algunas autoridades, lo que generó amenazas personales y represalias de instituciones locales y federales.⁵ Por otra parte, participamos en la construcción y negociación del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que generó satisfacción pero también mucha frustración por el postergamiento en su implementación. Considero que esto fue resultado del acuerdo tácito de la clase política (de todos los partidos). Fue un factor que mostró, con toda crudeza, las limitaciones de las organizaciones civiles para tener un impacto efectivo. El poder público reside en quienes son electos, y sólo en ellos. Así me lo subrayó un senador en alguna ocasión con toda claridad.

En esta coyuntura hubo una invitación de Morena, a mediados de 2017, para competir por la candidatura a la gubernatura de Puebla, sin afiliarme al partido, que coincidió con los resultados de un sondeo

⁵ Estas situaciones se originaron por nuestras investigaciones sobre la deuda oculta de Puebla y nuestra oposición al nombramiento de Paloma Merodio como vicepresidente del INEGI en 2017 por no cumplir los requisitos legales.

estadístico realizado por unos colegas en la que aparecía mi nombre bien posicionado. La invitación me la confirmó el presidente de Morena, Andrés Manuel López Obrador. Después de realizada la encuesta de ese partido para seleccionar a su candidato, se me informó que, como no era tan conocido como Luis Miguel Barbosa, y a pesar de tener mayor potencial de triunfo (lo que se apreciaba en los resultados del sondeo de Morena cuya copia tengo en mi poder), el partido se decantó por el entonces senador. El propio Andrés Manuel López Obrador me dio la noticia y me ofreció otras opciones, mismas que agradecí pero preferí declinar, pues mi intención era exclusivamente enfocarme en el estado de Puebla.

Mientras se realizaba el proceso de selección del candidato de Morena, habíamos reunido a un conjunto de personas para ayudar en la selección de los candidatos que competirían por ese partido, e invitar a otros ciudadanos sin partido también a competir (ese había sido un acuerdo al aceptar el ofrecimiento). Al conocer la noticia de que se había caído la posibilidad de competir por Morena, los integrantes de este grupo consideraron que valía la pena continuar el esfuerzo. Este colectivo se amplió y decidimos formar un movimiento de candidatos independientes, llamado “Sumamos”, pensando que habría alguna posibilidad de triunfo dada mi trayectoria en Puebla y el paso por la universidad, con más de 20 mil exalumnos que hubo durante mi periodo de rector.

De los obstáculos para conseguir registro como aspirante

El proceso para conseguir ser candidato independiente está altamente regulado y pasa por obtener, primero, el estatus de “aspirante”. Para ello es necesario entregar la documentación señalada por el Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla (IEEP) en el tiempo y forma requeridos (ver anexo I). En la legislatura poblana, este procedimiento está definido en etapas que inician a partir de la publicación de la convocatoria pública. En nuestro caso, dicho periodo fue nominalmente de 26 días, pues la convocatoria apareció el 1 de diciembre de 2017 y la fecha límite era el 26 de ese mes. Obviamente, en esos 25 días hay varios feriados y la época navideña es especialmente difícil para realizar trámites burocráticos o administrativos y frecuentemente reducen horas

de atención. En consecuencia, el supuesto plazo de 25 días se redujo, en los hechos, a solamente 16 días hábiles.

El primer paso es formar una asociación civil (AC) por cada candidatura, sobre todo para efectos de fiscalización. Gracias a la amistad con un notario, se logró escriturar el acta constitutiva el 13 de diciembre de 2017 de acuerdo con el “machote” entregado por el IEEP. Ese mismo día se acudió al Servicio de Administración Tributaria (SAT) con la finalidad de obtener el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Desafortunadamente, éste no se pudo tramitar debido a que no se contaba con un comprobante de domicilio oficial, como un recibo de luz, agua o teléfono, precisamente por no tener RFC. Finalmente, se consiguió contratar el servicio de internet con un RFC provisional el 14 de diciembre.

Al día siguiente regresamos al SAT para continuar con el trámite del RFC. Pero para nuestra sorpresa, la solicitud fue rechazada por segunda vez porque el acta constitutiva presentaba errores, en particular, porque los poderes notariales del representante legal eran ambiguos (Art. 13, inciso b de los estatutos). El “machote” entregado por el IEEP fue rechazado por el SAT. A partir del 15 de diciembre de 2017, el Registro Público de la Propiedad -oficina que depende de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla- recortó sus tiempos de atención por inicio del periodo vacacional. Sólo quedaron guardias con funciones limitadas, en horarios también limitados.

El domingo 17 de diciembre de 2017, los miembros de nuestra AC tuvimos que celebrar una asamblea extraordinaria para reformar los estatutos y enmendar el error señalado por el SAT. Antes, por supuesto, tuvimos que regresar con el notario público quien, en un día y gracias a la amistad, hizo el cambio, y volvimos al SAT. Con ello ya podíamos inscribir el Acta en el Registro Público de la Propiedad. Este era un paso indispensable para abrir una cuenta de cheques a nombre de la asociación ante cualquier banco, lo cual es también un requisito del IEEP. Sin embargo, debido a que las oficinas del Registro Público habían recortado su atención al público, el notario —que conocía a las autoridades de dicha entidad— tuvo que realizar gestiones personales para obtener la inscripción. Es preciso mencionar que otros aspirantes de “Sumamos” tuvieron que tramitar su RFC en las oficinas del SAT de Tlaxcala, Hidalgo o la Ciudad de México, porque el SAT de Puebla

cerró (inexplicablemente) las citas para realizar trámites de personas morales desde el 18 de diciembre.

El siguiente trámite era abrir la cuenta de banco a nombre de la asociación civil con el fin de registrar todos los ingresos y egresos del proceso de recolección de apoyo ciudadano, con fines de fiscalización por parte del INE. Una vez más, gracias a mi amistad con el director del banco donde se tramitó la apertura de la cuenta, esto se logró el 21 de diciembre de 2017, solo tres días después de haberla solicitado. Este trámite, por regulación bancaria sobre lavado de dinero, incluía una revisión por parte del área jurídica del banco en la matriz de la Ciudad de México, la cual debía emitir un dictamen que —usualmente— toma entre tres y diez días hábiles. Y era peor en épocas vacacionales.

Venturosamente, logré presentar mi “manifestación de intención” para convertirme en aspirante a candidato independiente, así como todos los demás documentos requeridos, el 21 de diciembre de 2017, a tiempo para pasar Navidad en paz. Debo comentar que, de los 19 miembros de “Sumamos” que decidimos intentar la vía independiente para alcaldías y diputaciones locales, sólo 12 logramos completar los trámites, a pesar de los esfuerzos que, como yo, realizaron para lograrlo en los tiempos determinados. El 6 de enero de 2018, el IEEP me reconoció como aspirante a candidato independiente.

Sobre la lucha para conseguir la candidatura

El proceso de recolección del apoyo ciudadano fue muy revelador de la situación y el ambiente político del país, y también muy complicado. El lanzamiento de la campaña de recolección de firmas lo realizamos el 8 de enero de 2018 en la Universidad Iberoamericana de Puebla, evento al que nos acompañó Emilio Álvarez Icaza, quien también había buscado la candidatura independiente para la presidencia, pero había desistido del intento por las enormes dificultades. Hubo una concurrencia nutrida y logramos reunir muchos voluntarios que nos ayudarían en la recolección de firmas.

A partir de ahí enfrentamos muchas dificultades propias del proceso, y otras agregadas por las autoridades. En primer lugar, los requisitos formales conforme a las disposiciones electorales del estado de Puebla son de los más restrictivos en el país. Se otorgan solamente 30

días naturales para obtener el apoyo ciudadano, que comprendió del 8 de enero al 6 de febrero de 2018, y el porcentaje de firmas a recabar es de 3% del listado nominal, equivalente a 132,552 firmas. Además, éstas debían recolectarse en, al menos, 145 municipios (de los 217 municipios que tiene la entidad) y representar el 2% del listado nominal de cada uno de esos municipios. Para llegar a la meta del 3% en un mes, los aspirantes debíamos recabar 4,418 firmas por día.

La primera complicación era de carácter territorial, por la exigencia de tener 2% de las firmas de los 145 municipios. Esa exigencia ya había sido desechada por el TEPJF en la campaña de Ana Tere Aranda para la elección de gobernador de 2016, por lo que de inmediato la atacamos nosotros también. El 22 de diciembre de 2017, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla (TEEP), en el expediente TEEP-A-644/2017, declaró infundados nuestros argumentos a pesar de que el TEPJF ya lo había hecho en la contienda anterior. Impugnamos y, el 3 de enero de 2018, la Sala Superior, en el expediente SUP-JDC-1136/2017 revocó la decisión del TEEP y ordenó la inaplicación del artículo 201 *quater*, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. En su sentencia, la Sala Superior señaló que los apoyos y las exigencias para su obtención no deben constituir un obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público vía una candidatura independiente, mediante cargas, requisitos o formalidades desmedidas. Esta decisión dejó en evidencia al TEEP, pues falló en sentido contrario a un precedente de la Sala Superior en un caso idéntico de hacía apenas dos años.

A diferencia de elecciones anteriores, la recaudación del apoyo ciudadano se realizó usando la aplicación móvil oficial que, según el INE, permitiría registrar la información en cuatro minutos treinta segundos. Para ello, se requería contar con un teléfono inteligente con sistema Android o iOS y datos móviles o wi-fi. El proceso incluía la captura de imagen de la credencial electoral, la verificación de los datos leídos, así como la firma de la ciudadana o el ciudadano (INE 2017). El 7 de enero de 2018, horas antes de que iniciara el plazo de recaudación de apoyo ciudadano, el IEEP impartió un curso de capacitación sobre el uso de la aplicación móvil y su portal web a los aspirantes y, únicamente, a dos personas auxiliares. En el caso de “Sumamos”, estas dos personas a su vez debieron capacitar en las horas restantes, y antes de que iniciara el plazo, a los otros 66 voluntarios con que iniciamos. El 8 de enero, día

en que abrió el plazo para recabar el apoyo ciudadano, la aplicación del INE se habilitó para registrar la inscripción de las personas auxiliares que debían tener una cuenta de Gmail o de Facebook para recolectar las firmas a partir de esa fecha.

El proceso de recolección del apoyo en la vía pública y en diversos foros presentó, a su vez, otras dificultades. Primero, la gente no sabía de la existencia de las candidaturas independientes y mucho menos los nombres de quienes participábamos en ellas. El IEEP, a pesar de estar obligado por ley, no comunicó a la población acerca del proceso y, cuando se los pedimos oficialmente, no hubo respuesta del IEEP. Fue una muestra más de hostilidad pasiva pues, sin publicidad, es casi imposible conseguir la visibilidad necesaria. Sólo el acceso a entrevistas en radio y prensa escrita y electrónica, que amablemente nos dieron la oportunidad algunos medios, nos permitió difundir nuestro mensaje. También lo hicimos en algunas ruedas de prensa.

Por tanto, cuando solicitábamos el apoyo en las calles, primero se tenía que informar a las personas de la existencia de las candidaturas independientes y, luego, convencerlas de dar su firma, lo cual era particularmente difícil por el descrédito de los partidos políticos ante la gente común. Así nos percatamos del hartazgo de la sociedad para con los políticos y la corrupción. Muchas veces se lograba convencer a una persona por el simple hecho de ser independiente, y porque únicamente les estábamos pidiendo una oportunidad para competir. Ante la reacción de la gente, desde entonces no tuve duda de que Andrés Manuel López Obrador ganaría la presidencia.

Había dos dificultades adicionales. (1) Al menos la mitad de las personas dispuestas a brindar su apoyo, o que dijeron estarlo, no lo hicieron porque no llevaban la credencial consigo. Incluso, muchas de ellas mencionaron que no la cargan normalmente por temor a ser robadas y despojadas de su única forma de identificación oficial. (2) Además, hay mucha reticencia de las personas a dar sus datos personales por simple desconfianza. Fue muy frecuente que funcionarios públicos declinaran dar sus datos por temor a represalias y algunos empresarios no nos permitieron el acceso a sus empresas a platicar con sus empleados por la misma razón.⁶

⁶ Este temor era fundado: en los reportes diarios que nos enviaba del INE sobre el apoyo recibido sí podía observarse el nombre de quién había otorgado el apoyo.

Otra dificultad técnica, comentada en los medios, tuvo que ver directamente con la aplicación digital del INE y con los requerimientos técnicos de los teléfonos inteligentes. Al escanear la credencial con el teléfono, con frecuencia, los datos capturados resultaban erróneos y se tenían que corregir a mano, alargando el tiempo del proceso a por lo menos diez minutos por persona. La captura correcta de los datos dependía de la luz ambiental y de la legibilidad de la credencial (las más recientes son más legibles), y resultaba difícil para la persona firmar con el dedo en la pantalla del teléfono. Rara vez la rúbrica oficial se parecía a la autógrafa. Asimismo, para mantener el teléfono en funcionamiento se requería contar con una batería externa puesto que el consumo de energía era constante. Incluso, la aplicación funcionaba mejor en dispositivos de reciente generación. Estas eventualidades hicieron que el proceso de recolección de apoyos fuese mucho más tardado y oneroso, lo que limitó el reclutamiento de voluntarios y la recolección de firmas.

Una dificultad que ejemplifica la hostilidad que enfrentamos se muestra en algunos hechos perpetrados por la autoridad del estado. Por ejemplo, la policía auxiliar nos desalojó de la vía pública a los voluntarios que solicitábamos el apoyo ciudadano en la central de autobuses; posteriormente, la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla emitió un comunicado que instruía a las instituciones de educación superior privadas a abstenerse de cualquier actividad de corte político en sus recintos, por lo que varias de ellas negaron el permiso para recabar el apoyo en su interior. El caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla fue notorio: también nos impidió el acceso y tuvimos que buscar el apoyo en la calle fuera del campus.

Mientras buscábamos el apoyo de los ciudadanos se nos acercaron algunas personas que nos “ofrecían” firmas a 15 o 20 pesos cada una como compensación por sus gastos. Rechazamos esos ofrecimientos por mera desconfianza. Luego supimos que las firmas estaban basadas en fotocopias de credenciales del INE y no en un trabajo real de convencimiento a las personas en la calle.

Todavía en el proceso de recolección de firmas, el 18 de enero de 2018 solicitamos al Consejo General del IEEP una ampliación proporcional del plazo para recabar apoyo ciudadano. Argumentamos que el período de 30 días, que en sí ya era corto, se redujo debido a las múlti-

ples dificultades a las que se tuvieron que enfrentar. El 24 de enero, el Consejo General del IEEP, mediante el acuerdo CG/AC-008/18, rechazó la petición arguyendo imposibilidad jurídica y material de ampliar de manera válida el plazo conducente a la recepción de apoyo ciudadano. Al día siguiente, apelamos la decisión del Consejo General del IEEP ante el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Puebla.

El 6 de febrero, fecha en la que concluía el plazo de 30 días de recolección de firmas, el TEEP resolvió (TEEP-A-012/2018) declarar infundado nuestro pedido, debido a que encontró que el plazo otorgado se había establecido por ley y consideró que era suficiente. En esos 30 días logramos recabar 11,553 firmas. Teníamos más de 1,500 voluntarios registrados, aunque solamente unos 250 fueron realmente activos. Parecía que todo había terminado. No nos dimos por vencidos.

Al día siguiente, 7 de febrero, acudimos ante la Sala Superior mediante la promoción de un juicio para la protección de mis derechos político-electorales con la finalidad de impugnar el fallo del TEEP. En ese procedimiento hubo dos *amicus curiae*⁷ que apoyaron mi caso. Uno fue de un grupo de cuatro rectores de universidades de Puebla; el otro, del Dr. Luis Carlos Ugalde Ramírez⁸. El 26 de febrero de 2018, 20 días después de que venció el plazo inicial para la recolección de apoyo ciudadano, la Sala Superior resolvió en los expedientes acumulados SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018, ampliar el plazo a 30 días más. En la sentencia se consideraba que el plazo inicial de 30 días era inconstitucional, entre otros, porque “la combinación del porcentaje de apoyo ciudadano (3% de firmas), los 30 días como plazo para su obtención, así como el tamaño del listado nominal en el estado de Puebla, si bien no generan una situación de imposible cumplimiento, si constituyen un requisito desproporcionado y no razonable”. Así, el 28 de febrero de 2018, 22 días después de terminado el plazo inicial, el Consejo

⁷ El *amicus curiae* (frase del latín que significa amigo de la corte o amigo del tribunal) son presentaciones realizadas por terceros ajenos a un litigio, que ofrecen voluntariamente su opinión frente a algún punto de derecho u otro aspecto relacionado, para colaborar con el tribunal en la resolución de la materia objeto del proceso. La decisión sobre la admisibilidad de un *amicus curiae* depende, generalmente, del tribunal respectivo.

⁸ Les estoy muy agradecido a los rectores Emilio Baños Ardavín (UPAEP), Fernando Fernández Font (UIA-Puebla), Job César Romero Reyes (U. Madero) y José Mata Temoltzin, (U. Anáhuac-Puebla), así como a Luis Carlos Ugalde Ramírez su confianza y apoyo.

General del IEEP emitió el acuerdo CG/AC-028/18, por medio del cual le otorgó a los candidatos a la gubernatura del estado 30 días adicionales para recabar firmas, es decir, del 1 al 31 de marzo de 2018. Habíamos ganado nuevamente la batalla jurídica en contra del IEEP.

Dado que para esa fecha ya habían pasado 23 días desde que finalizó el periodo inicial, tuvimos que movilizar nuevamente a los voluntarios y realizar esfuerzos adicionales para captar nuevos auxiliares, lo que tomó alrededor de 8 días de los 30 otorgados adicionalmente. Muchos voluntarios iniciales no pudieron continuar brindando el apoyo por no disponer del tiempo necesario y se reclutaron algunos nuevos. En esos días visitamos diversos municipios en el interior del estado como Cholula, Cuautlancingo, Zacatlán Chichiquila, Atlixco, Jolalpan, Huauchinango, Teziutlán, Zacapoaxtla, Cuetzalan, entre otros, para solicitar el apoyo ciudadano.

Las dificultades fueron semejantes a las que enfrentamos en el primer periodo, incluido el reclutamiento de auxiliares. Pero el esfuerzo de muchos continuó. Pasábamos horas en la calle buscando el apoyo, los siete días de la semana. Cuando terminó el plazo adicional otorgado, el 31 de marzo, estábamos satisfechos. Logramos obtener un total de 27,846 firmas, 0.63% del listado nominal, de las cuales 24,327, 0.55% del listado nominal, fueron calificadas como válidas por el Consejo General del INE.⁹ Cabe mencionar que, de los tres aspirantes a candidatos independientes a gobernador, fui el que más apoyos pudo recabar. El siguiente más cercano apenas logró 1,171 firmas, de las cuales, 1,061 fueron validadas.

A pesar de haber quedado muy lejos de lo requerido por la ley, considero que fue un excelente resultado. El número de firmas equivalía a más del doble del requerido para formar un partido político y un número mayor a los militantes del partido más numeroso en Puebla (PAN). En mi opinión, era un número que demostraba el apoyo ciudadano suficiente para contender dignamente en una campaña electoral. Inclu-

⁹ En esta segunda etapa, cinco personas nos ofrecieron ayuda para recolectar firmas; habían sido auxiliares de Margarita Zavala y ya había terminado el periodo de recolección de firmas para la campaña presidencial. Al cabo de unos días, nos dimos cuenta que tres de ellas estaban ingresando casi todas sus firmas provenientes de copias fotostáticas, por lo que inmediatamente los dimos de baja.

so, el 16 de abril, un grupo de 120 académicos de Puebla y del resto del país publicó un desplegado en la prensa local, dirigido al IEEP y al TEEP, solicitando que mi candidatura fuera incorporada en la boleta el 1 de julio.

El Consejo General del IEEP se tomó su tiempo para dictaminar que no había llegado al número mínimo de firmas: 27 días —nueve días más que en el caso de los partidos políticos—, siendo que la información oficial del INE la había recibido apenas cinco días después de concluido el plazo. Así, el 27 de abril, 48 horas antes del inicio de las campañas electorales (IEEP 2017), el Consejo General del IEEP adoptó el acuerdo CG/AC-059/18 en el que concluyó que no reuní las firmas necesarias y, por tanto, rechazó mi aspiración a ser candidato independiente a gobernador del estado de Puebla.

Al día siguiente, 28 de abril, promovimos *per saltum* un juicio para la protección de mis derechos político-electorales ante la Sala Superior por la cercanía del inicio de las campañas, buscando controvertir la determinación del Consejo General del IEEP. Cinco días más tarde, la Sala Superior, en el expediente SUP-JDC-285/2018, declaró improcedente el recurso por considerar que no se había agotado la instancia local y reencauzó la demanda al TEEP. El 7 de mayo, el TEEP emitió sentencia, en el expediente TEEP-A-041/2018, mediante la cual declaró infundados mis argumentos.

Llegábamos así a la última instancia. De inmediato, el 8 de mayo, promovimos ante la Sala Superior un juicio para la protección de mis derechos político-electorales en contra de la decisión del TEEP. Ahí reiteramos que el número de firmas requerido en la ley era excesivo dado el plazo otorgado; asimismo, sostuve que el apoyo ciudadano que se logró recaudar constituyó más del doble del requerido para formar un partido político, y que dicho número sería suficiente para lograr la candidatura independiente en 20 entidades del país, de acuerdo con sus respectivos códigos electorales. Ello incluía la Ciudad de México (de haber contado con el 1% de la lista nominal y 120 días para recabar el apoyo). También el TEPJF recibió tres cartas en la forma de *amicus curiae*. Una de Emilio Álvarez Icaza y dos más de un grupo de destacados profesores de derecho de varias universidades del país, coordinados por José Roldán Xopa.

Por fin, el 16 de mayo de 2018, la Sala Superior emitió sentencia, en el expediente SUP-JDC-296/2018, declarando infundado el recurso presentado, por votación de seis contra uno. Con dicha resolución se dieron por agotados los recursos de la jurisdicción en México. A pesar de todos los alegatos, la Sala Superior determinó que no había alcanzado el número de apoyos para cruzar el umbral de 1% de la lista nominal, apeguándose estrictamente a la ley local electoral. En mi opinión, y a sabiendas que era un caso complicado para la Sala Superior, considero que su sentencia hizo nugatorio mi derecho consagrado en el artículo 35 de la Constitución.

Dentro del plazo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 16 de noviembre de 2018 presenté una petición formal ante esa instancia para defender mis derechos políticos-electorales, dado que pienso que la justicia mexicana no me permitió ejercerlos. Al momento de escribir estas líneas (julio de 2019), estamos esperando respuesta a mi petición. [Nota de los editores: cabe aclarar que Enrique Cárdenas Sánchez finalmente fue candidato común a gobernador de Puebla por el PAN, el PRD y MC, en las elecciones extraordinarias celebradas el 2 de junio de 2019.]

Conclusión

Es muy difícil lograr, como un ciudadano sin huestes partidistas (al ser ex-militante) o de gremios multitudinarios (como líder sindical o de alguna iglesia), una candidatura independiente bajo las reglas actuales. Es cierto que muchas personas lo han logrado sin esos apoyos, pero la gran mayoría lo ha hecho en jurisdicciones relativamente pequeñas. Una excepción es sin duda Pedro Kumamoto, quien logró la candidatura a senador y por tanto tuvo que conseguir más de 100 mil firmas. Pero él, y algunos más, muy pocos, son garbanzos de a libra. En general es muy difícil.

En Puebla, para visualizar lo que significa conseguir poco más de 132 mil firmas en 30 días, equivale a tener 46 filas de personas que estén enteradas de las candidaturas independientes y deseosas de dar su firma. Estas personas formadas pasan, una tras otra sin parar, cada

cinco minutos sin detenerse, durante ocho horas diarias, durante los treinta días naturales. ¿Es eso posible para un ciudadano “ordinario”? Además, todas esas personas deben traer su credencial de elector, que debe ser reciente para ser legible por la aplicación, y poder entonces recabar la firma en esos minutos estimados por el INE. ¿Se trata o no de hacer efectivo el derecho a ser votado? Ésa es la pregunta.

Sin duda, la clase política y los partidos en particular se han con-fabulado para *no* hacer efectivo este derecho. Ha tomado años conseguirlo en el papel, y en algunos lugares ha funcionado, pero todavía hay un largo camino por recorrer. En el caso poblano, a pesar de que varios requisitos de la ley han sido “inaplicados” por los tribunales, ni el Congreso de Puebla ni el TEEP han hecho nada al respecto. Es decir, se sigue obstaculizando el derecho ciudadano a sabiendas de que en una impugnación el TEPJF va a fallar a favor del aspirante. Ello, y otras decisiones que tomó el Consejo General del IEEP, como los retrasos en sus decisiones y las “fallas” en el proceso de convocatoria, hacen sospechar del grado de cooptación de esos órganos del Estado por parte del ejecutivo.¹⁰

La resolución final de la Sala Superior muestra que la mayoría optó por una decisión formalista y, con ello, evitar analizar la proporcionalidad del 3% de firmas que tenía que obtener. En mi opinión, dejaron pasar la oportunidad de revisar la constitucionalidad del requisito legal aplicado al caso concreto de la gubernatura de Puebla. Pareciera que el único referente utilizado es el de la Comisión de Venecia que establece el 1 % como una buena práctica, pero se olvidan de articular ese referente con el resto del contexto que, como ha quedado demostrado, es determinante.

De cualquier manera, hay satisfacción en lo alcanzado. Se consiguieron cerca de 25 mil firmas, más del doble que el necesario para constituir un partido político; hicimos ver el grado de cooptación de los órganos del estado, y construimos una base de apoyo de ciudadanos que no están conformes con lo realizado por los partidos. De hecho, se contempló crear un partido local para contender en 2021.

¹⁰ De hecho, Morena solicitó al INE atraer la elección extraordinaria de 2019 por la falta de confianza en el IEEP.

No hay duda: Los partidos son el mecanismo idóneo para organizar el debate político en una democracia. Pero su desempeño, su forma de actuar y su poco compromiso con las causas ciudadanas hacen que ese monopolio no siempre genere la vida democrática que se requiere. Como cualquier monopolio, brinda servicios democráticos de mala calidad y son muy onerosos para la sociedad. Los partidos siguen siendo casi monopolios totales para el acceso al poder, y los ciudadanos ordinarios quedamos relegados. El acceso está, más bien, en el papel.¹¹

Considero que las candidaturas independientes son necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional de cualquier ciudadano, para presionar a los partidos políticos en casos excepcionales para que hagan un mejor trabajo, y para dar una alternativa distinta al electorado. Pero se requiere piso parejo para la competencia, y eso no existe. El que no hayan ganado más candidatos independientes en 2018 no debe ser señal de que no son importantes. Son fundamentales y el Estado mexicano debería preocuparse por abrir, en los hechos, esa opción ciudadana. ¶

¹¹ Tras la muerte de la gobernadora Martha Erika Alonso el 24 de diciembre de 2018, unos cuantos días después de haber tomado posesión, el grupo Sumamos le ofreció a los partidos políticos de oposición nuestra plataforma ciudadana para competir por alguno de ellos en las elecciones extraordinarias del 2 de junio de 2019. MC, PAN y el PRD me otorgaron el registro en candidatura común, sin afiliarme a ningún partido, para contender en las elecciones extraordinarias. Obtuve el 33.2% de la votación.

Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano

Jaime Chávez Alor
y Dante Preisser Rentería*

Introducción

La participación ciudadana significa toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta influir sobre las decisiones de la agenda pública (Balbis 2005, 7). Algunos la definen como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permite a los ciudadanos el acceso a decisiones directas en espacios territoriales, regionales y comunitarios (Alarcón 2002, 105). Otros la entienden como el medio por el cual los ciudadanos utilizan mecanismos institucionalizados, con el objetivo de influir en la toma de decisiones de los gobernantes (IFE 2009, 5). Lo que comparten las diversas definiciones de participación ciudadana es la organización de los ciudadanos para aprobar o rechazar la forma de ejercer el poder.

En el marco jurídico nacional hay varias denominaciones para diferentes mecanismos de participación ciudadana. En el ámbito federal se contempla únicamente la iniciativa ciudadana y la consulta popular, sin que ésta se desarrolle de manera específica como referendo o

* Jaime Chávez Alor, abogado por la Escuela Libre de Derecho y Maestro en Derecho por la Universidad de Columbia en Nueva York. Dante Preisser Rentería, abogado por la Escuela Libre de Derecho y Maestro en Derecho por la Universidad de California en Berkeley.

plebiscito, situación que se ha replicado de manera importante en la legislación de las entidades federativas. Está el caso de Yucatán, por ejemplo, que en su constitución señala a la “consulta popular” como un concepto genérico de participación ciudadana, que en la legislación específica se define haciendo alusión a los otros mecanismos señalados: referendo, plebiscito e iniciativa popular.¹

Las figuras existentes como medios de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la revocación de mandato, la consulta popular y las candidaturas independientes; también se puede considerar otras figuras con diferentes denominaciones como la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, las organizaciones y la asamblea ciudadanas.

Mecanismo	Principales características
Plebiscito	La ciudadanía participa de las decisiones de carácter administrativo.
Referéndum	La ciudadanía participa en el sentido de la norma creada o modificada en el ámbito legislativo.
Iniciativa ciudadana	La ciudadanía participa en el proceso legislativo a través de la presentación de una propuesta.
Revocación del mandato	La ciudadanía da por terminado el cargo de la persona que fue elegida democráticamente, antes del periodo para el que fue seleccionado.
Consulta popular	La ciudadanía participa en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional. La decisión puede ser vinculatoria tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo.
Candidaturas independientes	La ciudadanía puede postularse para contender por un cargo de representación popular, sin la intermediación de partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia.

¹ En abril de 2012 se incluyeron dos figuras de participación ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Congreso de la Unión aprobó una reforma para permitir la iniciativa ciudadana y la consulta popular, que posteriormente fue validada por las legislaturas y promulgada por el ejecutivo. Aunque en la mayoría de las constituciones locales ya se establecían figuras de democracia directa, en la Constitución no había ninguna. Hasta marzo de 2014 terminó la discusión y aprobación de la normatividad secundaria en la que se regulan estas figuras, tanto en el Congreso de la Unión como en la mayoría de los congresos locales. En diciembre de 2019 se reformó de nueva cuenta la Constitución para ajustarla consulta popular e incluir la revocación del mandato.

El presente capítulo tiene tres objetivos: primero, definir de manera sucinta las tres principales formas de participación ciudadana contempladas en las entidades federativas (plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana/popular); segundo, identificar las tendencias más importantes en torno a la legislación en materia de participación ciudadana en las entidades; tercero, mostrar aspectos relevantes del proceso y la organización de cada forma de participación ciudadana, así como las restricciones, el financiamiento y la difusión para implementar cada una.

Plebiscito

Según el *Diccionario* de la Real Academia Española, el plebiscito es la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal”. También lo define como “resolución tomada por todo un pueblo por mayoría de votos” (RAE 2001a).

Un grupo de ciudadanos organizados puede recurrir al plebiscito para expresar su posición sobre una decisión del gobierno que considere contraria a sus intereses. Si los organizados cumplen los requisitos previstos legamente, el proceso plebiscitario se pone en marcha y termina con una votación abierta al resto de los habitantes y cuyo resultado determina si la decisión del gobierno se modifica.

El plebiscito en el ámbito estatal mexicano

Hay veintiocho entidades que contemplan el plebiscito en sus constituciones locales. Las cuatro entidades que no reconocen la figura son Campeche, el Estado de México, Hidalgo y Nuevo León. Por su parte, en veintiséis entidades hay una ley específica de participación ciudadana. Finalmente, siete entidades contemplan el tema en el código electoral. Adicionalmente, solo el estado de Chiapas contempla la figura en su reglamento (ver tabla 1).

Inicios y aprobación del plebiscito

Las diferentes definiciones del plebiscito suponen la intervención ciudadana en las decisiones tomadas o por tomar por el poder ejecutivo. Por lo tanto, al inicio del proceso es de vital importancia establecer quién es la autoridad encargada de aprobar la solicitud. El nivel de independencia de dicha autoridad con respecto al poder ejecutivo será determinante en el ejercicio del proceso plebiscitario. En México, los institutos electorales son los órganos facultados en la mayoría de las ocasiones para aprobar la solicitud, pero en algunos casos también están facultados el poder ejecutivo, el congreso local y un consejo de participación ciudadana.

En veintidós entidades, el encargado de aprobar la solicitud es el instituto electoral local (ver cuadro 3). En Chiapas, Ciudad de México, Tamaulipas y Veracruz, el ejecutivo local es responsable de aprobar la solicitud; en Aguascalientes, el congreso local puede aprobar la solicitud; en Morelos, aprueba la solicitud un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de Gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del congreso local y tres ciudadanos elegidos por el congreso; la legislación de Tamaulipas no especifica la autoridad responsable de aprobar la solicitud.

Tabla 1. Legislación en materia de plebiscito en las entidades de la Federación 2018

Entidad	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contempla la implementación del plebiscito
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	No	✓
Baja California	Sí	Sí	Sí	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	No	✓
Campeche	No	No	No	No	x
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓

Continuación

Entidad	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contempla la implementación del plebiscito
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	Sí	No	✓
Estado de México	No	No	No	No	x
Guanajuato	Sí	Sí	No	No	✓
Guerrero	Sí	Sí	No	No	✓
Hidalgo	No	No	No	No	x
Jalisco	Sí	Sí	No	No	✓
Michoacán	Sí	Sí	No	No	x
Morelos	Sí	Sí	No	No	✓
Nayarit	Sí	Si	No	No	x
Nuevo León	No	No	No	No	x
Oaxaca	Sí	Sí	No	No	✓
Puebla	Sí	No	No	No	x
Querétaro	Sí	Sí	No	No	✓
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	✓
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
Total	28	26	7	1	25

Fuente: Elaboración propia, información de las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Financiamiento y difusión del plebiscito

La modalidad de financiamiento para divulgar la participación ciudadana puede ser pública o privada. En México, la mitad de las entidades contempla algún tipo de financiamiento y una ligera mayoría estipula su difusión. Además, la legislación de la tercera parte de esas entidades otorga espacios públicos en medios de comunicación (ver tabla 2).

En específico, catorce entidades contemplan financiamiento público, mientras que Tlaxcala acepta tanto público como privado; mientras que en siete de las entidades —incluidas algunas de las mencionados previamente— donde se ceden espacios en medios de comunicación públicos; por último, en diecinueve entidades se estipula que la difusión del plebiscito es tarea del instituto electoral local.

Tabla 2. Financiamiento y difusión en las entidades de la Federación, 2018

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
Baja California Sur	Tlaxcala	Baja California Sur	Aguascalientes
Colima		Colima	Baja California
Durango		Durango	Baja California Sur
Guanajuato		Guanajuato	Chihuahua
Jalisco		Morelos	Coahuila
Michoacán		Oaxaca	Colima
Morelos		Sonora	Ciudad de México
Oaxaca			Guanajuato
Querétaro			Guerrero
Quintana Roo			Jalisco
San Luis Potosí			Michoacán
Sonora			Morelos
Tlaxcala			Oaxaca
Yucatán			Querétaro
			Sonora
			Tlaxcala
			Veracruz
			Yucatán
			Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Implementación y efectos del plebiscito

El proceso del plebiscito inicia cuando uno de los actores facultados por la ley lo solicita. Si la petición es aprobada se inicia formalmente la implementación del mecanismo. Siguen entonces cuatro etapas: 1) expedición de la convocatoria; 2) organización del proceso; 3) conteo y validez de la participación; 4) declaración de los efectos vinculantes o de recomendación.

Si todos los actores involucrados consideran que el proceso se apegó al derecho, la implementación del plebiscito habrá terminado y la autoridad declarará los efectos, vinculatorios o no. Si, por el contrario, algún actor considera que una parte del proceso no se apegó a la normatividad, se podrá impugnar el proceso ante la instancia correspondiente cuando la ley así lo estipule.

Las tres primeras etapas (expedición de convocatoria, organización del proceso, conteo y validación) son delegadas, en una vasta mayoría de las entidades del país, al instituto electoral local. La etapa de impugnación se encarga a un tribunal electoral, cuando la normatividad así lo estipule (ver tabla 3).

Tabla 3. Autoridades encargadas del proceso plebiscitario en las entidades federativas, 2018

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Aguascalientes	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California Sur	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Campeche	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Chiapas	Poder Ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Chihuahua	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Coahuila	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Continuación

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Colima	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Ciudad de México	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Durango	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado de México	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Guanajuato	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	No
Guerrero	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Hidalgo	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Jalisco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Michoacán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Morelos	Consejo de participación ciudadana	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nayarit	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal Superior de Justicia
Nuevo León	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Oaxaca	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Puebla	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Querétaro	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Quintana Roo	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
San Luis Potosí	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Sinaloa	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Continuación

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Sonora	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tabasco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tamaulipas	Poder Ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Veracruz	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Yucatán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Zacatecas	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Al respecto, en veinticuatro entidades, el instituto electoral local está encargado de expedir la convocatoria del plebiscito; en cuatro entidades la responsabilidad recae en el poder ejecutivo y en el caso de Morelos la legislación no contempla la modalidad. Por su parte, en veintiocho entidades el instituto electoral local es el órgano facultado para organizar el ejercicio. En las veintiocho entidades que lo regulan, el instituto electoral local es la autoridad encargada de contar y validar la participación. Por último, en veinticuatro entidades donde sí hay, la instancia ante la cual los actores involucrados pueden impugnar el proceso es el tribunal electoral local; en Guanajuato la ley no se pronuncia sobre el particular.

Una vez que el proceso es validado por la autoridad encargada del conteo (o por un tribunal electoral en caso de impugnación), se declaran los efectos del proceso plebiscitario, que pueden ser vinculatorios o de recomendación. En veintisiete entidades estipulan que el resultado tiene efectos vinculantes, y Zacatecas sólo tiene efectos de recomendación para la autoridad.

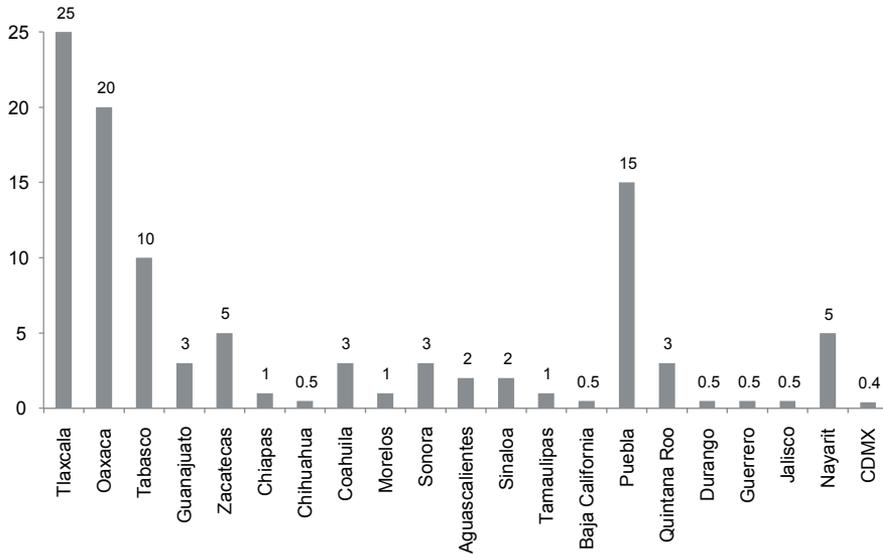
Restricciones al plebiscito

La legislación en materia de participación ciudadana suele contemplar limitaciones a los distintos mecanismos que la componen. En las veintiséis entidades que regulan el plebiscito, las restricciones adoptan cuatro modalidades: 1) geográfica; 2) temporal; 3) materias excluidas; y 4) umbral mínimo de participación (ver gráfica 1).

Sobre algunos de los requisitos contemplados en las leyes para iniciar el plebiscito, se encuentra lo siguiente:

- La legislación de once entidades pide la firma de 2.5% o menos del padrón electoral/lista nominal para iniciar el plebiscito.
- La normatividad de seis entidades pide la firma de más de 2.5% pero menos de 5% del padrón electoral/lista nominal para iniciar el plebiscito (Chiapas, Coahuila, Morelos, Querétaro y Sonora).
- En Oaxaca, Puebla, Tabasco y Tlaxcala se estipula que la solicitud debe ser presentada con la firma de 10% o más del padrón electoral/lista nominal (20%, 15%, 10% y 25%, respectivamente).
- En cuatro entidades —Campeche, Estado de México, Hidalgo y Nuevo León— no se indican los requisitos.
- En Veracruz los ciudadanos no pueden solicitar el inicio del proceso del plebiscito.

Gráfica 1. Porcentaje de firmas requeridas del padrón electoral/lista nominal para solicitar el inicio del plebiscito, 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Sobre las restricciones geográficas, si la legislación contempla la aplicación del plebiscito tanto en el ámbito municipal como estatal, no hay entonces restricción geográfica (ver cuadro 4). En ese sentido, veintidós entidades carecen de limitación territorial alguna. Las siete entidades restantes —Baja California Sur, Ciudad de México, Oaxaca, Puebla Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas— permiten el ejercicio sólo en el ámbito estatal.

Tabla 4. Entidades cuya legislación contempla el plebiscito en los ámbitos estatal y municipal, 2018

Aguascalientes	Querétaro
Baja California	San Luis Potosí
Chiapas	Michoacán
Chihuahua	Sinaloa
Coahuila	Sonora
Colima	Tabasco
Durango	Tlaxcala
Guanajuato	Veracruz
Jalisco	Yucatán
Morelos	Zacatecas
Nayarit	Quintana Roo

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad suele acotar el número de veces que se puede accionar el mecanismo durante un periodo fijo de tiempo o en lapsos de tiempo determinados, como años electorales (ver tabla 5).

Al respecto, en quince entidades, la normatividad restringe la implementación del plebiscito durante períodos electorales. En Aguascalientes, Ciudad de México, Durango, Michoacán, Morelos y Puebla hay límites al número de veces en que el mecanismo puede usarse al año.

El último tipo de restricción al plebiscito se refiere a las materias que, por razones técnicas o políticas, no son sujetas de consulta. La mayoría de ellas o son de tipo tributario, financiero y fiscal, o se refieren a las que regulan el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (ver tabla 5).

Al respecto, veinticinco entidades excluyen materias tributarias, financieras y fiscales del proceso plebiscitario, mientras que veintitrés entidades excluyen el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del proceso plebiscitario. Por último, siete entidades

—Coahuila, Durango, Guanajuato, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán— excluyen el nombramiento o destitución de funcionarios públicos del proceso plebiscitario.

Ejemplos de plebiscitos

Hay diversos ejemplos de plebiscitos en entidades federativas. En diciembre de 2010 se realizó en la ciudad de Guanajuato el primer plebiscito en la historia del estado; el resultado fue un rotundo rechazo al proyecto para urbanizar las faldas de los cerros del Hormiguero, La Bufa y Los Picachos. Ello empujó al presidente municipal a revocar el acuerdo que autorizaba la urbanización de los tres simbólicos cerros.

En el plebiscito participaron 14,941 personas; 12,546 (83.97%) se pronunciaron en contra del proyecto, y sólo 2,278 a favor. Hay que señalar que se acató el resultado del plebiscito, a pesar de que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato establece que para que el plebiscito sea vinculatorio en el ámbito municipal debe votar al menos 50% de la lista nominal de electores del municipio o del estado, dependiendo si se trata del ámbito municipal o estatal.

En el municipio de Acanceh, en el estado de Yucatán, se realizó en septiembre de 2011 el primer plebiscito en la historia del estado; sometiendo a consideración de la ciudadanía la construcción de una cancha de fútbol rápido por parte del gobierno municipal. En contra del proyecto votaron 2,290 personas; a favor, 1,704 setenta votos nulos y una participación de 4,064 ciudadanos (40.19% del listado nominal de Acanceh).

Tabla 5. Restricciones temporales y temáticas al plebiscito, 2018

Entidad	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	Sí	Sí
Baja California Sur	No	Sí	No
Campeche	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Chiapas	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Estado de México	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Jalisco	No	Si	No
Michoacán	No	Sí	Sí
Morelos	Sí	No	Sí
Nayarit	Si	Si	Si
Nuevo León	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Oaxaca	No	Sí	No
Puebla	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Si	Si	Si
Quintana Roo	No	Sí	No
San Luis Potosí	No	Sí	No
Sinaloa	Si	Si	Si
Sonora	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí

Continuación

Entidad	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Tlaxcala	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	No
Total	Sí: 15	Sí: 25	Sí: 19

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Referéndum

De acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia Española, el referéndum es el “procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo” (RAE 2001b). La diferencia respecto al plebiscito radica en que en este último son los poderes públicos los que someten a consideración de la ciudadanía una propuesta, mientras que es la ciudadanía la que propone el referéndum.

Mecanismo	Origen de propuesta	Naturaleza del acto sujeto a participación
Plebiscito	Poderes públicos	Acto administrativo
Referéndum	Ciudadanía	Acto legislativo

Fuente: Elaboración propia.

Los ciudadanos pueden recurrir al referéndum para expresar su opinión sobre un asunto, con miras a modificar alguna norma creada o modificada en el ámbito legislativo. Si se cumplen los requisitos previstos, el referéndum se pone en marcha y termina con una votación abierta al resto de los habitantes, cuyo resultado determina si la legislación cuestionada se modifica.

Tabla 6. Legislación en materia de referéndum en las entidades de la Federación, 2018

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación del referéndum
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí	✓
Baja California	Sí	Sí	Si	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	Si	No	✓
Campeche	No	No	No	No	x
Chiapas	No	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	Sí	No	✓
Estado de México	Sí	Sí	No	No	✓
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	✓
Guerrero	Sí	Sí	No	No	✓
Hidalgo	No	No	No	No	x
Jalisco	Sí	No	Sí	No	✓
Michoacán	Sí	Sí	Sí	No	✓
Morelos	Sí	Sí	No	Sí	✓
Nayarit	Sí	No	No	No	x
Nuevo León	No	No	No	No	x
Oaxaca	Sí	Sí	No	No	x
Puebla	Sí	No	No	No	x
Querétaro	Si	Si	No	No	x
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	x
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓

Continuación

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación del referéndum
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
Total	28	25	8	4	28

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

El referéndum en el ámbito estatal mexicano

En el ámbito estatal, la constitución de veintiocho entidades incluye la figura del referéndum. Las cinco entidades que no lo reconocen son Campeche, Chiapas, Hidalgo, Nuevo León y Querétaro. Entre las veintiocho entidades que contemplan en su constitución el referéndum, veintitrés regulan su implementación mediante leyes, reglamentos o el código electoral local de la siguiente manera (ver tabla 6): veinticinco entidades tienen una ley de participación ciudadana que regula el referéndum; cuatro entidades tienen un reglamento de participación ciudadana. Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco, y Michoacán contemplan alguna regulación del referéndum en la ley/código electoral local.

Modalidades del referéndum

Al igual que para el plebiscito, la implementación del referéndum depende también de las modalidades reguladas en la legislación de las entidades. Cuatro elementos destacan del abanico de reglas previstas

en las leyes locales: grado de inclusión ciudadana; financiamiento y difusión; implementación y efectos; restricciones.

El referéndum es una de las figuras clásicas de la participación ciudadana. Su ejercicio implica la intervención de los ciudadanos en el proceso legislativo, al someter la creación de normas generales a la aprobación de los votantes. No obstante, en México algunas leyes establecen límites a esa intervención.

Según la legislación, la influencia de los ciudadanos en el proceso del referéndum puede variar. En las leyes que se apegan a la definición clásica del mecanismo, los ciudadanos pueden solicitar el inicio del referéndum y, además, votar en él. Veintiocho entidades se encuentran en ese caso, lo mismo que la Ciudad de México, Tamaulipas y Zacatecas, con la diferencia de que su normatividad establece que la votación no tendrá efectos vinculatorios. En un tercer caso, los ciudadanos no pueden solicitar el inicio del referéndum, pero sí pueden votar en él. El único estado que tiene tal modalidad es Veracruz, en donde sólo pueden solicitar el inicio del mecanismo el gobernador, el Congreso del estado y los municipios, pudiendo los ciudadanos únicamente votarlo.

Inicios y aprobación del referéndum

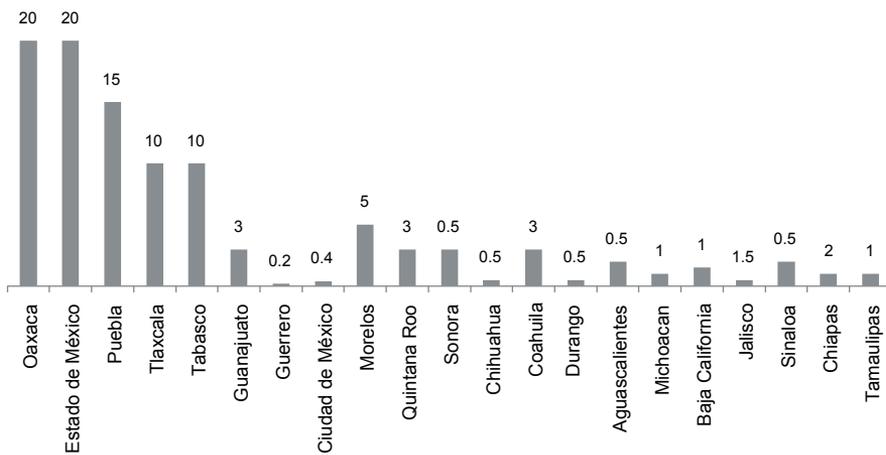
El referéndum conlleva la intervención ciudadana en las decisiones legislativas tomadas o por tomar, ya sea por un órgano legislativo o por el ejecutivo. Es de vital importancia entonces saber qué autoridad se encargará de aprobar la solicitud. En el ámbito estatal, el nivel de independencia de esa autoridad con respecto al congreso local será determinante en el desarrollo del proceso. En México, los institutos electorales locales son los órganos facultados en su mayoría para aprobar la solicitud, pero en ocasiones también lo están el congreso local, el poder ejecutivo y un consejo de participación ciudadana (ver tabla 7).

De las veintinueve entidades en las que la figura del referéndum está contemplada, algunas leyes indican los requisitos para solicitar el inicio del procedimiento de referéndum. Así, la legislación de once entidades pide la firma de 2.5% o menos del padrón electoral/lista nominal para iniciar el referéndum; la normatividad de cinco entida-

des solicita la signatura de más de 2.5% y hasta 5% del padrón electoral/lista nominal para iniciar el proceso. Por su parte, en el Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Tlaxcala se estipula que la solicitud debe ser presentada con la firma del 10% o más del padrón electoral/lista nominal (20%, 15% y 10%, respectivamente).

En veintitrés entidades, el encargado de aprobar la solicitud es el instituto electoral, y en cinco entidades —Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero y Tamaulipas— el congreso local aprueba la solicitud. En el Estado de México y Veracruz es el poder ejecutivo, y en Morelos, un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de Gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del congreso local y tres ciudadanos elegidos por el congreso local.

Gráfica 2. Porcentaje de firmas requeridas del padrón electoral/lista nominal para solicitar el inicio de referéndum



Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas. (Cinco entidades federativas no especifican en su legislación estatal el porcentaje de ciudadanos para iniciar el procedimiento de referéndum)

Tabla 7. Autoridades encargadas del proceso en materia de referéndum en las entidades de la Federación, 2018

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Aguascalientes	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California Sur	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Campeche	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Chiapas	Congreso	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Chihuahua	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Coahuila	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Colima	Instituto electoral	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Ciudad de México	Congreso	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Durango	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado de México	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Guanajuato	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Guerrero	Instituto electoral	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Hidalgo	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Jalisco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Michoacán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Morelos	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nayarit	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Continuación

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Nuevo León	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Oaxaca	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Puebla	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Querétaro	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Quintana Roo	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
San Luis Potosí	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Sinaloa	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Sonora	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Tabasco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tamaulipas	Congreso	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Veracruz	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Yucatán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Zacatecas	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Financiamiento y difusión del referéndum

El financiamiento para promover la participación ciudadana puede ser público o privado. Menos de la mitad de las entidades federativas que regulan el referéndum contempla algún tipo de financiamiento, y poco más de la tercera parte estipula su difusión. Además, la legislación de la tercera parte de esas entidades otorga espacios en medios de comunicación públicos (ver tabla 8).

De manera específica, doce entidades contemplan financiamiento público; Tlaxcala acepta tanto público como privado. En Coahuila y Aguascalientes se conceden espacios en medios de comunicación públicos, a pesar de que no está permitido el financiamiento bajo ninguna modalidad. Por su parte, la legislación de nueve estados, incluidos los ya mencionados, otorga espacios en medios de comunicación públicos. Por último, en dieciocho entidades se estipula que la difusión del referéndum es tarea del instituto electoral.

Cabe señalar que una amplia mayoría de las entidades que legislan sobre el financiamiento y difusión del plebiscito, también lo hacen para el referéndum con las mismas modalidades.

Tabla 8. Financiamiento y difusión del referéndum en las entidades de la Federación, 2018

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
Baja California Sur	Tlaxcala	Aguascalientes	Aguascalientes
Colima		Baja California Sur	Baja California
Durango		Coahuila	Baja California Sur
Guanajuato		Colima	Chiapas
Jalisco		Durango	Chihuahua
Oaxaca		Guanajuato	Coahuila
Querétaro		Morelos	Colima
San Luis Potosí		Oaxaca	Guanajuato
Sonora		Sonora	Jalisco
Tlaxcala			Michoacán

Continuación

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
			Veracruz
			Morelos
			Yucatán
			Oaxaca
			Querétaro
			Sonora
			Tlaxcala
			Veracruz
			Yucatán
			Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Implementación y efectos del referéndum

El proceso del referéndum comienza cuando uno de los actores facultados por la ley lo solicita. Si la petición es aprobada,² se inicia formalmente la implementación del mecanismo. Siguen entonces cuatro etapas: 1) expedición de la convocatoria; 2) organización del proceso; 3) conteo y validación de la participación; 4) declaración de los efectos. Si todos los actores involucrados consideran que el proceso se apejó al derecho, la implementación del referéndum habrá terminado y la autoridad declarará los efectos, si los hubiese. Cuando un actor considere que una parte del proceso no se apejó a la normatividad, podrá impugnar el proceso ante la instancia legalmente facultada para ello.

La tendencia es que las tres primeras etapas (expedición de convocatoria, organización del proceso, conteo, y validación), sean delegadas al instituto electoral local. Un tribunal electoral se encarga de las impugnaciones (ver tabla 7).

En veintidós entidades, el instituto electoral local expide la convocatoria, mientras que en cinco lo hace el congreso. La legislación de

² Proceso que incluye la validez de la solicitud y de las firmas de los peticionarios.

Morelos no contempla la modalidad. En veintiocho entidades el instituto electoral local es el órgano facultado para organizar el referéndum; en Morelos, la normatividad delega esa tarea a un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de Gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del congreso local y tres ciudadanos elegidos por el congreso.

En veintinueve entidades que regulan el referéndum, el instituto electoral es el encargado de contar y validar la participación. En veinticinco entidades, la impugnación del proceso se realiza ante el tribunal electoral; en otros tres —Baja California Sur, San Luis Potosí y Tlaxcala— la instancia responsable es el instituto electoral del estado. En Guanajuato, la ley no se pronuncia al respecto.

Una vez que el proceso es validado por la autoridad correspondiente, o por un tribunal electoral en caso de impugnación, se declararán los efectos del proceso de referéndum. Éstos pueden ser vinculatorios o de recomendación. En la mayoría de las entidades que regulan el referéndum prevalece la primera modalidad. Así, en veintiséis entidades se estipula que el resultado tendrá efectos vinculatorios, mientras que en otras tres —Ciudad de México, Tamaulipas y Zacatecas— el referéndum sólo tiene efectos de recomendación.

Restricciones al referéndum

La legislación en materia de participación ciudadana suele limitar el ejercicio de los distintos mecanismos que la componen. En las veintinueve entidades del país que regulan el referéndum, las restricciones adoptan tres modalidades: 1) temporal, 2) materias excluidas y 3) umbral mínimo de participación.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad suele acotar el número de veces que el mecanismo puede ser usado durante un periodo fijo o en lapsos especiales, como en años electorales (ver tabla 9).

En específico, en dieciséis entidades la normatividad restringe la celebración del referéndum durante periodos electorales. Por su parte, en ocho entidades —Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos y Puebla— se limita el

número de veces que el mecanismo puede ser implementado durante un año. El estado de Sinaloa establece que el referéndum se realizará cada tres años, de manera concurrente con la jornada electoral del año que corresponda.

El último tipo de restricción al referéndum se refiere a los temas que, por razones técnicas o políticas, no son sujetos de consulta. La mayoría de ellas o son de tipo tributario, financiero y fiscal, o se relacionan al régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (ver tabla 9).

En veintisiete entidades se excluyen materias tributarias, financieras y fiscales del proceso de referéndum. 22 entidades excluyen el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del proceso de referéndum. Cinco entidades —Durango, Guanajuato, Morelos, Tabasco y Tlaxcala— excluyen el nombramiento o destitución de funcionarios públicos del proceso de referéndum.

Tabla 9. Restricciones temporales y temáticas del referéndum, 2018

Estado	Períodos electorales	Tributarios, financieros, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	No	Sí	No
Campeche	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		
Chiapas	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Estado de México	No	Sí	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		

Continuación

Estado	Períodos electorales	Tributarios, financieros, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Jalisco	Sí	Si	No
Michoacán	No	Sí	Sí
Morelos	No	Sí	Sí
Nayarit	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		
Oaxaca	Si	No	Sí
Puebla	Si	Sí	Sí
Querétaro	Si.	Si	Si
Quintana Roo	No	Sí	Sí
San Luis Potosí	No	Sí	No
Sinaloa	No	Sí	No
Sonora	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	No
Total	16	27	22

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana o iniciativa popular es el mecanismo de democracia semidirecta que permite a la ciudadanía organizada participar en el proceso legislativo (Merino 2001, 15). Lo que se somete a discusión son proyectos legislativos mediante la colecta de firmas por un número mínimo de ciudadanos, que implica el inicio del proceso legislativo (Camacho 2008).

Las iniciativas ciudadanas pueden ser presentadas ante los congresos por una o más personas, según el umbral estipulado en la ley. Después, son turnadas a la comisión legislativa correspondiente para su dictamen; y, por último, pasan al pleno de la legislatura para que se determine si se aprueba o se rechaza.

La iniciativa ciudadana en México

La iniciativa ciudadana es la figura de participación ciudadana estipulada en el mayor número de constituciones de las entidades. Con excepción de Campeche, las treinta y unas entidades restantes incluyen el mecanismo en su constitución.

Entre estos últimos se observa lo siguiente (ver tabla 10): veinticinco entidades tienen una ley de participación ciudadana; cuatro entidades tienen un reglamento de participación ciudadana/iniciativa ciudadana, y otras tres entidades contemplan alguna regulación en la ley/código electoral local. Por último, la única entidad que no ha legislado en materia de iniciativa popular estableciendo una ley o un reglamento es Campeche.

Modalidades de la iniciativa ciudadana

El ejercicio de la iniciativa ciudadana depende de las diferentes modalidades que adopta en las legislaciones estatales. En comparación con el plebiscito y el referéndum, la cantidad de modalidades relevantes de la iniciativa popular es menor; puesto que, una vez que es presentada ante el Congreso local, sigue el procedimiento regular para la creación de leyes.

Tres elementos destacan de entre el mar de reglas locales: i) la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana; ii) implementación de la iniciativa ciudadana; iii) restricciones y barreras a la iniciativa ciudadana.

La iniciativa popular es una de las figuras más importantes de participación ciudadana. A diferencia del plebiscito y el referéndum, su im-

plementación es más homogénea entre las leyes que la regulan, puesto que sólo se regula hasta la presentación de la iniciativa; como ya se mencionó, después sigue el proceso legislativo de los congresos locales.

Asimismo, la participación ciudadana efectiva no está restringida en el proceso de la iniciativa popular. En México, la solicitud de inicio del proceso en todas las entidades está a cargo de los ciudadanos. La diferencia reside en los umbrales para dar inicio el procedimiento.

Para solicitar la iniciativa ciudadana, la tendencia en la legislación de las entidades establece una barrera de menos de 2.5% de firmas del padrón electoral/lista nominal. Como extremos está Tlaxcala —donde cualquier ciudadano puede recurrir al mecanismo— Tabasco, donde la normatividad local pide la firma de, al menos, 10% de la lista nominal (ver gráfica 3).

Tabla 10. Legislación en materia de iniciativa ciudadana en las entidades de la Federación, 2018

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación de la iniciativa ciudadana
Aguascalientes	Sí	Sí	No	Sí	✓
Baja California	Sí	Sí	No	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No	✓
Campeche	No	No	No	No	x
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	No	Sí	No	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	No	No	✓
Estado de México	Sí	No	No	No	✓
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	✓

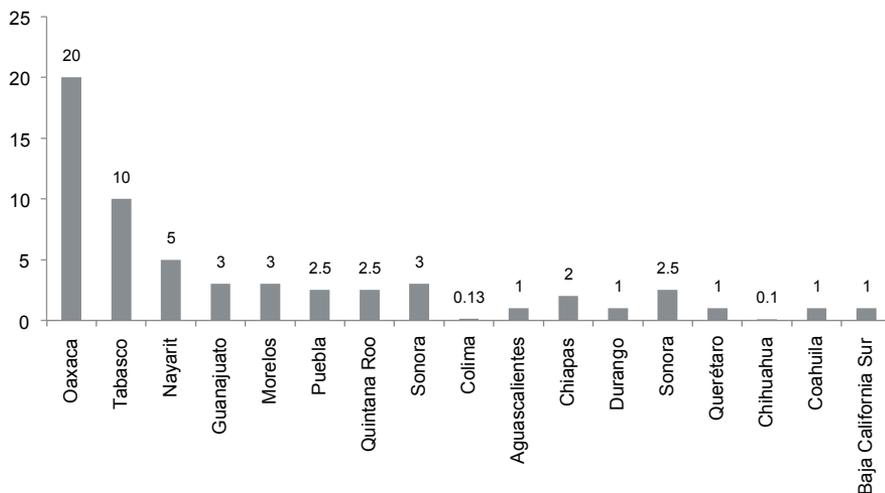
Continuación

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación de la iniciativa ciudadana
Guerrero	Sí	Sí	Sí	No	✓
Hidalgo	Sí	Si	No	No	x
Jalisco	Sí	Sí	Si	No	✓
Michoacán	Sí	No	No	No	x
Morelos	Sí	Sí	No	No	✓
Nayarit	Sí	Sí	No	No	x
Nuevo León	Sí	Sí	No	No	x
Oaxaca	Sí	No	No	No	x
Puebla	Sí	No	No	No	x
Querétaro	Sí	No	No	No	x
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	x
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
Total	31	25	4	3	

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Se tiene, además, que la mayoría de las entidades exigen la firma de 3% o menos del padrón electoral/lista nominal para solicitar la iniciativa ciudadana; por su parte, la legislación de Tabasco pide la firma de al menos 10% de la lista nominal.

Gráfica 3. Porcentaje de firmas requeridas del padrón electoral/lista/nominal para presentar una iniciativa ciudadana, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

En el caso de Tlaxcala cualquier ciudadano puede presentar la iniciativa y en Zacatecas se establece la cantidad de quinientos ciudadanos.

Implementación de la iniciativa ciudadana

Como ya se mencionó, el ejercicio de la iniciativa popular es muy similar al que se someten todas las iniciativas presentadas ante el congreso local. En las leyes de algunas entidades, sólo la autoridad designada para la aprobación de la solicitud y la posibilidad de impugnar el procedimiento difieren del proceso legislativo regular (ver tabla 11).

En particular, en Jalisco, Tabasco y Yucatán, la normatividad estipula que el instituto electoral se encargará de aprobar la solicitud. En otras doce entidades, la ley estipula la impugnación del proceso. En todas ellas la autoridad designada para determinar la procedencia es un tribunal electoral local; en Tlaxcala también se contempla la impugnación ante el instituto electoral del estado.

Tabla 11. Entidades en donde se estipula la impugnación al proceso de la iniciativa ciudadana, 2018

Entidad	Instancia ante la que se impugna
Chiapas	Tribunal electoral
Coahuila	Tribunal electoral
Jalisco	Tribunal electoral
Morelos	Tribunal electoral
Sonora	Tribunal electoral
Tabasco	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto y Tribunal electorales
Yucatán	Tribunal electoral
Oaxaca	Tribunal electoral
Nayarit	Tribunal electoral
Puebla	Tribunal electoral
Sinaloa	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Restricciones a la iniciativa ciudadana

La legislación en materia de participación ciudadana suele limitar la implementación de los distintos mecanismos que la componen. En las treinta y uno entidades que regulan la iniciativa popular, las restricciones adoptan dos modalidades: temporal y materias excluidas. Mientras que la segunda modalidad ha sido ampliamente regulada, pocas entidades han regulado sobre la primera.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad acota, en algunos casos, el ejercicio del mecanismo en años electorales y en periodos posteriores al desechamiento de la iniciativa (ver tabla 12). Así, por ejemplo, la normatividad de Yucatán, Zacatecas y Chiapas restringe la implementación de la iniciativa popular durante periodos electorales. Mientras tanto, en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit y Veracruz se contempla un periodo de espe-

ra posterior al desechamiento de la iniciativa popular, antes de poder solicitar nuevamente el mecanismo.

El segundo tipo de restricción a la iniciativa ciudadana se refiere a las materias que, por razones técnicas o políticas, no están sujetas a consulta. En las entidades del país, la mayoría de las materias excluidas son o de tipo tributario, financiero y fiscal, o relacionadas a las que regulan el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (ver tabla 12).

Diecisiete entidades excluyen materias tributarias, financieras y fiscales de la iniciativa ciudadana. Catorce entidades excluyen el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de la iniciativa ciudadana; en el caso de Morelos se excluye el nombramiento y la destitución de funcionarios públicos de la iniciativa ciudadana.

Tabla 12. Restricciones al ejercicio de la iniciativa ciudadana, 2018

Estado	Períodos electorales	Período posterior al desechamiento	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Aguascalientes	No	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	Sí	Sí	No
Baja California Sur	No	Sí	No	No
Campeche	La iniciativa ciudadana no está contemplada en su normatividad.			
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	No	No	No
Coahuila	No	No	No	No
Colima	No	No	No	No
Ciudad de México	No	No	Sí	Sí
Durango	No	No	No	No
Estado de México	No	No	No	No
Guanajuato	No	No	No	No
Guerrero	No	No	Sí	Sí

Estado	Períodos electorales	Período posterior al desechamiento	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Hidalgo	No	No	No	No
Jalisco	No	No	Sí	Sí
Michoacán	No	No	Sí	Sí
Morelos	No	No	Sí	Sí
Nayarit	No	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	No	No	No	No
Oaxaca	No	No	No	No
Puebla	No	No	Sí	Sí
Querétaro	No	No	No	No
Quintana Roo	No	No	No	No
San Luis Potosí	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	No
Tabasco	No	No	Sí	Sí
Tamaulipas	No	No	Sí	Sí
Tlaxcala	No	No	Sí	Sí
Veracruz	No	Sí	No	No
Yucatán	Sí	No	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	No	No	No
Total	3	5	14	13

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Ejercicio de la iniciativa ciudadana

A pesar de la variación en las modalidades y restricciones de la iniciativa ciudadana o popular previstas en el marco jurídico de las entidades federativas, en todas ha habido ejercicios de iniciativa ciudadana. Entre los temas recurrentes, destacan los relativos a la movilidad en las ciudades —ya sea mediante iniciativas para regular el transporte

público— o para incentivar el uso de transportes alternos como la bicicleta. También se han presentado iniciativas sobre temas controversiales como la ley 3 de 3, o la discusión sobre la amapola en Guerrero.

Asimismo, en julio de 2016, en San Luis Potosí, la Comisión de Derechos Humanos, Equidad y Género del Congreso Estatal votó el dictamen por el que se desechaba la iniciativa ciudadana para reformar el Código Penal estatal en relación con la penalización del aborto, aún en los casos de violación, inseminación indebida o que ponga en peligro de muerte a la mujer embarazada.

Finalmente, otro ejemplo se dio en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, donde el cabildo aprobó en 2014 una iniciativa ciudadana que autorizaba a la policía municipal a sancionar a quienes hicieran mal uso del agua, estableciendo penas de entre cincuenta y quinientos salarios mínimos.

Balance

Plebiscito, referéndum y consulta popular

Uno de los aspectos sobresalientes de la legislación en materia de participación ciudadana en el ámbito estatal son las coincidencias en las regulaciones del plebiscito, el referéndum y la consulta popular. En la mayoría de las entidades, las características estudiadas (grado de inclusión ciudadana, financiamiento, difusión, implementación, efectos y restricciones) se corresponden casi idénticamente. Así, en la mayoría de las entidades, los ciudadanos participan tanto en la solicitud como en la votación. Buena parte de las entidades pide aportar 5% o menos de firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral/lista nominal para la presentación de la solicitud.

Por su parte, la mitad de las entidades que regulan el plebiscito contempla algún tipo de financiamiento y una ligera mayoría estipula su difusión. Para el referéndum, menos de la mitad de las entidades que lo regulan contempla algún tipo de financiamiento y poco más de una tercera parte estipula su difusión.

Los institutos electorales locales desempeñan un papel fundamental durante la implementación de los mecanismos, ya que casi siempre

son el canal para solicitar el inicio del referéndum, del plebiscito o de la consulta popular, además de que expiden las convocatorias, organizan los procesos y cuentan y validan los ejercicios. Por su parte, los tribunales electorales locales son los encargados mayoritariamente de resolver las impugnaciones de los procesos. Para casi todas las entidades, si los procedimientos cumplen con lo estipulado en la ley, los efectos de su implementación son vinculantes.

En la mayoría de las entidades la normatividad permite la aplicación de los mecanismos tanto a nivel estatal como municipal. La ausencia de procesos plebiscitarios y de referéndum en períodos electorales es la principal limitación impuesta a los mecanismos.

Las materias no sujetas a consulta de manera más frecuente son, por un lado, las tributarias, financieras y fiscales, y, por otro, el régimen interno del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

Iniciativa ciudadana o popular

Las modalidades de la iniciativa ciudadana son muy parecidas a las de cualquier iniciativa presentada por los legisladores o el gobernador en los Congresos locales. En algunas entidades destaca el umbral solicitado para iniciar el procedimiento legislativo, así como los temas excluidos.

La mayoría de las entidades requiere la firma de 3% o menos del padrón electoral/lista nominal para solicitar el inicio de la iniciativa ciudadana. La mayoría de las entidades excluye las materias tributarias, financieras y fiscales, y aproximadamente la mitad excluye los regímenes internos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de ser sometidos al proceso de la iniciativa popular.

Uso de los mecanismos de participación ciudadana

La regulación sobre la consulta popular como mecanismo específico de participación ciudadana ha aumentado de manera significativa en el ámbito local. En 2018, se encontraba incluida en la normatividad de treinta y una entidades, tanto en la constitución local (treinta) como en leyes específicas de participación ciudadana o en la normatividad electoral correspondiente (treinta y uno).

Sin embargo, no hay evidencia sobre el uso y potencial éxito del mecanismo de consulta popular por parte de la sociedad. Destacan dos únicos casos: uno en Jalisco, donde se realizó una consulta sobre el uso medicinal de la marihuana en la que participaron alrededor de trece mil personas, sin mayor consecuencia; y en Puebla, sobre límites territoriales entre dos municipios en la que participaron poco más de cinco mil personas.

Es sintomático el destino que tuvieron las propuestas de consulta popular para la elección federal de 2015. Los cuatro partidos políticos más importantes presentaron iniciativas, recabaron firmas y elaboraron preguntas a ser tomadas en cuenta para la consulta popular. El PRD y Morena sobre la reforma energética, el PAN sobre el salario mínimo, y el PRI sobre la posible disminución del número de legisladores plurinominales. Todas las propuestas fueron declaradas improcedentes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues su objeto actualizaba alguna de las causales de improcedencia o inconstitucionalidad.

Esa experiencia debe servir a las entidades federativas que han replicado el mecanismo de participación ciudadana, para que en el futuro sea aplicable de manera útil por la sociedad, más allá de los partidos políticos. Además, se deberá buscar que se sumen a los mecanismos existentes de manera complementaria.

Conclusión

El análisis comparativo arroja que la gran mayoría de las entidades contempla mecanismos de participación ciudadana, sobre todo el plebiscito, el referéndum, la consulta y la iniciativa popular. Sin embargo, los umbrales para solicitarlos, así como los requisitos para su aprobación, suelen funcionar como obstáculos para su implementación. En ese sentido, se detecta una incompatibilidad entre la normatividad y los objetivos planteados al momento de su aprobación.

Otro obstáculo significativo es el financiamiento limitado y el espacio reducido en medios para su difusión. Dicha limitante es particularmente problemática, ya que la falta de información en torno a las temáticas votadas y las iniciativas propuestas las hacen susceptibles a la

manipulación de grupos de interés, e inclusive de los partidos políticos. Las propuestas de consulta popular en 2015 son ejemplo de esto, teniendo como efecto que se desvirtúe el principal objetivo de los mecanismos de participación: permitir a los ciudadanos participar en el proceso de decisión en torno a asuntos de interés general en espacios territoriales, regionales y comunitarios.

La existencia de dichos mecanismos de participación ciudadana a nivel estatal representa un primer paso, muy importante para la consolidación de una democracia participativa, en la que las y los ciudadanos pueden participar de manera activa en la toma de decisiones del país; y no quedarse solamente en los instrumentos de una democracia representativa en la que todas las decisiones son tomadas por los gobernantes electos.

Se considera que la diversidad de entidades involucradas en los distintos tipos de mecanismos puede causar confusión en los ciudadanos sobre el ente encargado de que dichas plataformas sean adecuadamente difundidas, promovidas y ejecutadas. Así, una política estatal de participación ciudadana debería tener una entidad promotora que adecuadamente diera seguimiento a su implementación, como podrían ser las autoridades electorales correspondientes.

La realidad muestra que sigue habiendo una brecha entre la existencia de estas figuras y una verdadera participación ciudadana. Son pocos los ejercicios que se han llevado a cabo en los que los mecanismos aquí expuestos han sido utilizados. Si la inclusión de dichos mecanismos representa un verdadero compromiso por mejorar la calidad de la democracia mexicana estatal, las entidades federativas deberán impulsar su utilización, ya sea solicitando su inicio, o a través de la promoción de su existencia e importancia. ¶

Evolución de la transparencia de los partidos políticos

Cecilia Azuara Arai*

Introducción

El derecho de acceso a la información es un elemento natural y necesario en una democracia. México tardó en reconocer sus alcances, a pesar de que fue inscrito en la carta magna desde 1977, justamente en la reforma política que constitucionalizó los partidos y abrió las puertas a la representación plural. En 2002 se reglamentó su ejercicio; desde entonces, su desarrollo ha sido vertiginoso y los avances en su consolidación, notables.

El derecho de acceso a la información debe garantizarse respecto de todos quienes tienen una responsabilidad frente a los ciudadanos y los que se benefician del Estado, ya sea porque reciben recursos públicos o porque realizan actos de autoridad.

Los partidos políticos no pueden abstraerse de la política de transparencia: además de obtener dinero público, su incidencia en la vida pública es muy relevante y son la expresión más clara de la búsqueda del poder.

La reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia sujeta a los partidos políticos a un régimen que les obliga a exponer su

* Maestra en Derecho. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Titular de la Unidad de Transparencia y Protección de Datos Personales del INE.

forma de actuar y el modo en que ejercen sus recursos, con responsabilidad directa frente al ciudadano.

La evolución de la forma de garantizar el acceso a la información de los institutos políticos da cuenta del interés que hay en la información que generan, así como de los desafíos por sus nuevas obligaciones.

Reforma política de 1977

La reforma política de 1977 constitucionalizó los partidos políticos y abrió la competencia electoral para propiciar la pluralidad política. Además, inició el proceso de construcción del pluralismo mexicano. La lenta deconstrucción del sistema de partido hegemónico se logró por dos vías: facilitar la creación de nuevos partidos —y su consecuente legitimación en la vida política nacional— y desarrollar un sistema electoral mixto, integrado por 300 diputados de mayoría relativa (MR) y 100 de representación proporcional (RP). Sin embargo, la base del sistema seguía siendo la hegemonía del PRI; por eso, los partidos de oposición podían acceder a sólo 100 curules de representación proporcional (Marván y Navarro 2016, 17).

Los analistas consideran la reforma de 1977 como el punto de partida del proceso de liberalización política en el país. Modificó sustancialmente el espectro de partidos y la competencia electoral; su efecto a largo plazo se sintió claramente en las elecciones federales de 1988. De hecho, representó una ruptura respecto de adecuaciones anteriores y constituyó el conjunto más importante de cambios electorales por más de una década (Méndez 2006, 34).

José López Portillo señaló en su momento que el desarrollo democrático obligaba al Estado a admitir en la Unión más variadas y anti-téticas ideologías. Se procuraría la participación política de todos los grupos plurales; los disidentes —así fueran minoría— contarían con formas válidas para encauzar su inquietud sin caer en brechas clandestinas, ni recorrer laberintos de importancia, a veces heroica, que no van a parte alguna (López 1978, 11).

Con la reforma política en cuestión se inició el sistema de partidos que ha evolucionado hasta nuestros días y que finalmente en el proce-

so electoral del año 2000 terminó con casi 70 años de un partido hegemónico.

La reforma de 1977 adicionó también al artículo 6° constitucional “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. El cambio fue interpretado como la posibilidad de que los partidos políticos difundieran sus propuestas en los medios de comunicación masiva, para igualar las condiciones de todos los participantes en la contienda y propiciar así una ciudadanía informada para emitir su voto. En efecto, el artículo 6° ya garantizaba la libre manifestación de ideas; la novedad de la reforma fue establecer como garantía el derecho a ser informado por parte del Estado.

A la reforma siguieron distintos foros y consultas públicas; ahí se expusieron muy diversas opiniones sobre la naturaleza y contenido de este derecho, así como las supuestas ventajas e inconvenientes de regularlo. Incluso se prepararon varios proyectos de leyes reglamentarias en la materia. Durante el debate, gran parte de la atención se concentró en la regulación de los medios de comunicación; pocos se percataron, o quisieron hacerlo, de que la otra gran vertiente del derecho a la información es el acceso a la información gubernamental (López 2004, 3).

La discusión sobre los alcances en materia de acceso a la información se intensifica al final de la década de los noventa, dando lugar a una polémica sobre el derecho de los particulares a conocer información gubernamental.

En un primer momento, la SCJN interpretó que la nueva redacción constitucional estaba referida a la información que debían recibir los gobernados de los diversos partidos políticos, vía medios de comunicación masiva. Así, quedó asentado en tesis¹ y doctrinas que el derecho a la información era una garantía social limitada a asegurar que los partidos políticos pudieran expresarse en los medios de comunicación.

¹ “Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión que se instituyó con motivo de la llamada ‘reforma política’ [...] y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información” (SCJN 1992, 44).

En 2000, el máximo tribunal se pronunció en los términos siguientes (XLV/2000):

Derecho a la Información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6° Constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a la obligación del Estado de informar verazmente. Inicialmente la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6° Constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2ª. Sala, Tomo X, Agosto 1992, p.44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXI/96, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (A.R. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (A.R. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como el respeto a los derechos de terceros.

Dicha interpretación amplió los alcances de la disposición constitucional, entendiéndola también como el derecho de los particulares a obtener información por parte del Estado.

En 2002, la Cámara de diputados analizó tres iniciativas en la materia: una del diputado Luis Miguel Barbosa Huerta (PRD), otra de diversos partidos políticos, a instancia de ciertos grupos de interés,² y

² El denominado "Grupo Oaxaca" se integró por académicos y periodistas reunidos en el Seminario "Derecho a la Información y Reforma Democrática", celebrado en la ciudad de Oaxaca en mayo de 2001. Esta agrupación elaboró una propuesta adoptada por todas las fracciones parlamentarias como iniciativa de ley y se constituyeron como interlocutores importantes en

la presentada por el ejecutivo federal. De las tres resultó una ley federal para regular el derecho de acceso a la información.

Los partidos políticos como sujetos obligados indirectos en materia de transparencia y acceso a la información

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La transparencia y el derecho de acceso a la información se desarrollaron vertiginosamente desde 2002, año en que se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) (LFTAIPG 2002). Conviene recordar sus principales disposiciones para contextualizar cómo fue concebida la transparencia durante su primera fase de implementación.

La Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y entró en vigor al día siguiente; sin embargo, sus artículos transitorios previeron una aplicación gradual, de manera que los sujetos obligados estuvieran listos para atender las solicitudes de acceso a la información. Fue hasta el 12 de junio de 2003 que los particulares pudieron presentar solicitudes de acceso a la información.

El fin declarado de la norma (artículo 1) era proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Cabe señalar que el procedimiento establecido de acceso a la información aplicaba únicamente al poder ejecutivo federal; para los otros sujetos obligados, se otorgó la facultad de establecer mediante reglamentos o acuerdos generales, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la infor-

la deliberación que se generó en el Congreso en materia de acceso a la información, con motivo de las Iniciativas que se discutieron.

mación. Tal fue el caso de los organismos con autonomía constitucional, como el entonces IFE y el Banco de México.

No obstante, esa libertad para autorregularse quedó acotada por un principio de reserva de ley: si bien podían, mediante reglamentos, adaptar las disposiciones de la Ley a sus condiciones específicas, no debían hacerlo más allá de los parámetros y criterios establecidos en la misma. Esto era particularmente importante respecto de las obligaciones contenidas en el título I, aplicables a todos los sujetos obligados (López 2004, 210).

El ordenamiento introdujo por primera vez para los sujetos obligados el deber de publicar cierta información, sin que mediara solicitud de acceso, en sus sitios de Internet, lo que actualmente se conoce como obligaciones de transparencia. Su propósito ha sido facilitar el acceso a la información de mayor interés social (remuneraciones de los servidores públicos, estructura orgánica, servicios que ofrece la institución, contrataciones celebradas, concesiones otorgadas, entre otras), así como evitar la presentación de solicitudes recurrentes sobre la misma información.

La norma estableció desde entonces que en su interpretación debía favorecerse la máxima publicidad de la información gubernamental (lo que fue constitucionalizado en la reforma de 2007). Así, el principio *pro persona* fue aplicable en materia de transparencia mucho antes de su reconocimiento en la reforma constitucional de 2011.

Como todo derecho, el de acceso a la información encuentra límites: aun cuando toda la información del Estado es pública, aquella cuya difusión pueda dañar el interés público estará reservada temporalmente. La negativa se estableció desde entonces como una excepción; en consecuencia, tenía que estar debidamente fundada y motivada, de conformidad con las causas de reserva establecidas, de tal suerte que se conocieran con certeza los razonamientos de la autoridad para clasificar la información solicitada.

Se definió como información confidencial la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, siempre que tuvieran el derecho de solicitar dicha clasificación, o bien, los datos personales

(artículo 3 de la LFTAIPG)³ que requirieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización y que se encontraran en posesión de los sujetos obligados.

Por otra parte, se creó una institución que, en el ámbito del poder ejecutivo, se constituyó como garante del derecho del gobernado a obtener información. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) fue un organismo descentralizado que contó con autonomía operativa, presupuestaria y de gestión, cuya tarea fundamental consistió en emitir las disposiciones secundarias en el ámbito del poder ejecutivo federal, así como resolver los recursos de revisión que se presentaran ante las negativas de acceso a la información.

La Ley previó las conductas que se consideraban causa de responsabilidad por parte de los servidores públicos: destrucción indebida de documentos, negativa de información que es pública, actuación con dolo, negligencia o mala fe en la sustanciación de una solicitud de acceso a la información, entre otras.

Una de las innovaciones más importantes fue el denominado Sistema de Solicitudes de Información, herramienta diseñada conjuntamente entre la Secretaría de la Función Pública (SPF) y el IFAI, que permitía substanciar el procedimiento de acceso a la información vía Internet. Ello, sin duda, contribuyó a hacer expedito el procedimiento. Desde entonces, los desarrollos tecnológicos han sido aliados indispensables para facilitar el ejercicio del derecho estudiado y para difundir información.

Partidos políticos como sujetos obligados indirectos en materia de transparencia.

El artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispuso:

³ Los datos personales se refieren a la información concerniente a una persona física identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a sus características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva, familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo. Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Esta disposición creó una política particular para los partidos y las agrupaciones. Si bien no eran sujetos obligados —como sí las instituciones de los poderes públicos y los organismos autónomos— quedaban bajo un régimen de transparencia indirecto: debían responder al organismo electoral y atender las solicitudes de información que los particulares presentaran ante la autoridad electoral.

La política de transparencia plasmada en la LFTAIPG implicó claramente que todo aquello que involucrara recursos públicos, o bien, que impactara en la vida pública, tendría que someterse a un régimen de escrutinio público. El artículo 11 responde a esa lógica, pues los partidos políticos son entidades de interés público (artículo 41 constitucional) y reciben recursos públicos.

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que tienen como propósito último conquistar el poder. Son agencias que agregan diversos intereses sociales y los articulan alrededor de un proyecto político, que después someten a los electores y que, en caso de victoria, se transformará en la directriz principal de la acción gubernamental. Son institutos eminentemente políticos, porque sus cuerpos doctrinarios y programáticos se relacionan con una concepción particular del poder y de su ejercicio (Peschard 2005, 20). Bobbio apunta que la esfera política a la que pertenecen los partidos políticos queda subsumida en otra mucho más grande, ambiciosa y protagonista: la social (Bobbio 1996, 64).

Si bien los partidos no son propiamente instituciones públicas, en la medida en que se ha aceptado su vínculo con la sociedad, se les garantizó el acceso a recursos estatales —desde 1996, la mayoría de los ingresos de los partidos deben provenir de esta fuente—. Fue entonces lógica y evidente su inclusión en la ley como sujetos obligados indirectos, primero, y directos después (Marván y Navarro 2016, 138).

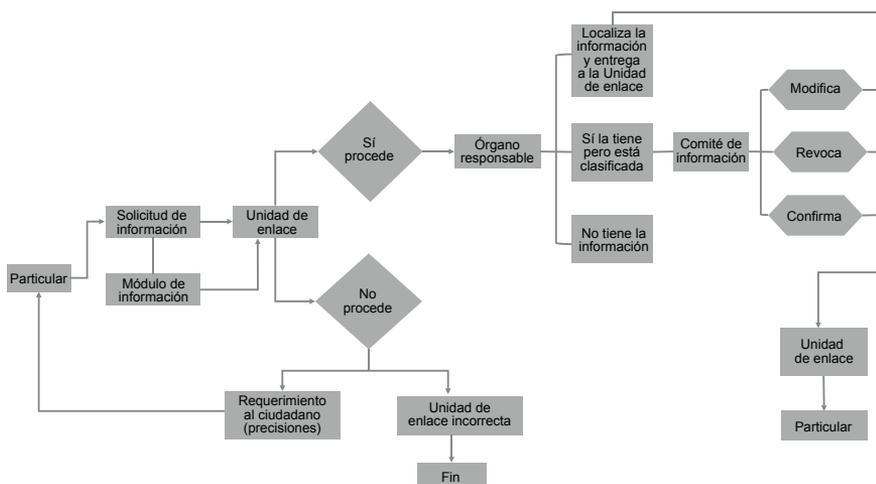
Como sujetos obligados indirectos, era el entonces IFE el que recibía y tramitaba las solicitudes de información relativas a partidos y agrupaciones políticas, pero esos datos estaban sujetos al régimen de transparencia ya descrito.

En ese contexto, se publicó el primer reglamento del IFE en la materia en junio de 2003 (CG110/2003). Fue un importante punto de partida; no obstante, en la práctica se detectaron áreas de oportunidad que motivaron un cambio integral, dos años después de su emisión.

La primera modificación ocurrió en junio de 2005 (CG140/2005). Un aspecto central fue mejorar los procedimientos para desahogar las solicitudes de información. Sobre estas últimas, los cambios incluyeron: aclarar y simplificar su gestión y la interposición de recursos de revisión. También se definió el trámite que debían seguir las solicitudes de información que se formularan, respecto de los partidos políticos, y a qué reglas debían someterse en el manejo de información reservada y confidencial, en su calidad de integrantes de los consejos general, locales y distritales del IFE.

Cabe destacar que se estableció un procedimiento para los casos en los que la información solicitada no obrara en los archivos institucionales. El requerimiento voluntario sentaría las bases de la relación entre el Instituto y los partidos políticos en la materia y la forma en que los segundos darían cumplimiento a un régimen de mayor exigencia que el previsto en la ley.

Diagrama 1. Estructura para atender solicitudes de información



Fuente: Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE.

La segunda reforma al Reglamento de Transparencia es de octubre de 2007 (CG257/2007). La tercera, de julio de 2008 (CG307/2008). En esta última hubo modificaciones sustanciales en tres aspectos: garantizar la autonomía de los órganos encargados de la transparencia y el acceso a la información en el Instituto; favorecer la difusión de información de fácil acceso, sistematizada y con valor agregado que otorgara elementos de análisis para el debate y conocimiento de los ciudadanos; y regular los procedimientos para conocer la información de los partidos. Este último rubro representa el punto de partida formal en el que los institutos políticos, de forma indirecta, intervienen en el desahogo de las solicitudes de información.⁴

⁴ Las reformas al Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia en 2007 y 2008 fueron precedidas por la modificación del artículo 6° constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007. Detectadas asimetrías significativas en las legislaciones federal y estatales, dicha reforma tuvo como propósito establecer los principios y bases que debían regir al derecho de acceso a la información, para homologar las condiciones en que se ejercía este derecho en todo el territorio nacional. Es en esta reforma que se constitucionaliza el principio de máxima publicidad. Un año antes, el 1 de julio de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 16 constitucional que reconoció el derecho a la protección de los datos personales como un derecho autónomo y respecto del cual otorgó facultades al IFAI, lo que derivó en el cambio de denominación de dicho organismo garante a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Respecto a la información de los partidos políticos, la incorporación al Reglamento de Transparencia del Instituto del Título Noveno, dedicado a la transparencia de estos respondió, en primera instancia, a lo mandatado en el Capítulo Quinto, artículo 42 del extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵. Así, el Instituto pudo formalizar los mecanismos, a través de los cuales los institutos políticos debían atender las solicitudes de información y las responsabilidades por su incumplimiento.

Aunque su autonomía le otorgaba cierta flexibilidad para emitir reglamentación propia en materia de transparencia, el entonces IFE optó por construir un régimen más exigente que el de las dependencias del Ejecutivo. Así, la autoridad electoral no se limitaba a responder solicitudes con información que le entregaran los partidos políticos, sino que determinó que dichos institutos políticos respondieran, si la información solicitada no obraba en los archivos del IFE.

⁵ Artículo 42. 1. La información que los partidos políticos proporcionen al Instituto o que éste genere respecto a los mismos, que sea considerada pública conforme a este Código, estará a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto. 2. Se considera información pública de los partidos políticos: a) Sus documentos básicos; b) Las facultades de sus órganos de dirección; c) Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; d) El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales; e) El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas; f) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto; g) Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales; h) Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; i) Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones; j) Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos. k) Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado; l) Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto; m) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político; n) El dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso j) de este párrafo; y o) La demás que señale este Código, o las leyes aplicables.

En 2011 (INE/CG188/2011), el segundo Reglamento de Transparencia fue aprobado, con dos reformas en 2011 y 2013 (INE/CG251/2011; INE/CG294/2013), resultado de la necesidad institucional de adecuar la normatividad a los cambios internos. Con la creación del INE, un nuevo ordenamiento fue aprobado el 2 de julio de 2014,⁶ para adaptar la normatividad a las nuevas atribuciones contenidas en la recién promulgada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe 2014).

La normatividad del INE en materia de transparencia se fue ajustando. Destaca la integración del órgano garante: primero, por consejeros electorales —los únicos con voz y voto—, representantes de los partidos políticos y consejeros del poder legislativo —sólo voz—; después, con dos expertos en la materia propuestos por el consejero presidente y presidido por un consejero electoral, manteniendo la participación de los representantes de partidos políticos y consejeros del poder legislativo, únicamente con voz. Esta última integración tuvo como propósito dar mayor objetividad e imparcialidad a las determinaciones que tomara el órgano garante.

Otra modificación destacada fue el modo para que los partidos políticos cumplieran el artículo 11 de la LFTAIPG: ya se señaló que, en un inicio, el IFE respondía solicitudes únicamente respecto de la información que obrara en sus archivos; no obstante, a partir de 2008, si aquélla no se encontraba en los archivos institucionales, la solicitud era turnada directamente a los partidos políticos para que respondieran, vía el IFE.

Fue gracias a esos instrumentos normativos que se dieron los primeros avances en la materia en los partidos políticos; éstos se asumieron como sujetos obligados indirectos⁷ y se sometieron a un régimen que les obligaba a publicar información de oficio. La promoción del IFE del acceso a la información en todas sus actividades fue clave pa-

⁶ Este fue el primer reglamento en materia de transparencia y acceso a la información del INE.

⁷ Se les llamó indirectos en razón de que las solicitudes de acceso se presentaban ante el IFE y era éste el que las tramitaba y respondía; no obstante, en este reglamento se disponía que la solicitud podía ser turnada al partido político objeto de la consulta si la información no obraba en los archivos del Instituto, con lo cual la responsabilidad y la exposición de los partidos políticos eran mayores a las previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

ra impulsar la transparencia de los institutos políticos, por lo que esta materia no es una práctica reciente para aquellos; es un tema presente desde la primera Ley de Acceso a la Información que fue posicionándose en sus agendas, a partir de la reglamentación que en la materia emitió el IFE/INE.

Lo anterior se confirma con los datos que a continuación se exponen sobre las solicitudes de acceso a la información presentadas y atendidas⁸ por partidos políticos.

Tabla 1. Solicitudes de acceso a la información presentadas y atendidas por partidos políticos⁹

Año	Solicitudes
2003	43
2004	204
2005	254
2006	170
2007	174
2008	373
2009	803
2010	705
2011	2,333
2012	1,867
2013	447
2014	697
2015	1,028
Total	9,098

Fuente: Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE.

Nota. A partir de 2016, los datos los tienen los partidos políticos, por lo que los registros no son uniformes.

⁸ Por solicitudes atendidas se entiende aquellas que recibieron una respuesta, aun cuando no implicaron entrega de información por resultar clasificada o inexistente.

⁹ A partir del 4 de abril de 2014, el IFE se transformó en INE, y a pesar de que la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia determinó la sujeción directa de los partidos políticos al INAI, no fue sino hasta el 10 de mayo de 2016 que el Instituto dejó de tramitar las solicitudes de acceso a la información de dichos sujetos, de conformidad con lo dispuesto por el primero transitorio de los Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a información pública, que determinaban que la reforma constitucional se materializaría hasta que se expidiera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual se publicó el 9 de mayo de 2016, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

La información más solicitada era sobre vida interna, órganos de dirección, padrón de militantes y afiliados, datos sobre precampañas y campañas; a partir de 2014, sobre la fiscalización de sus recursos, según datos de los informes anuales entregados a la autoridad electoral.

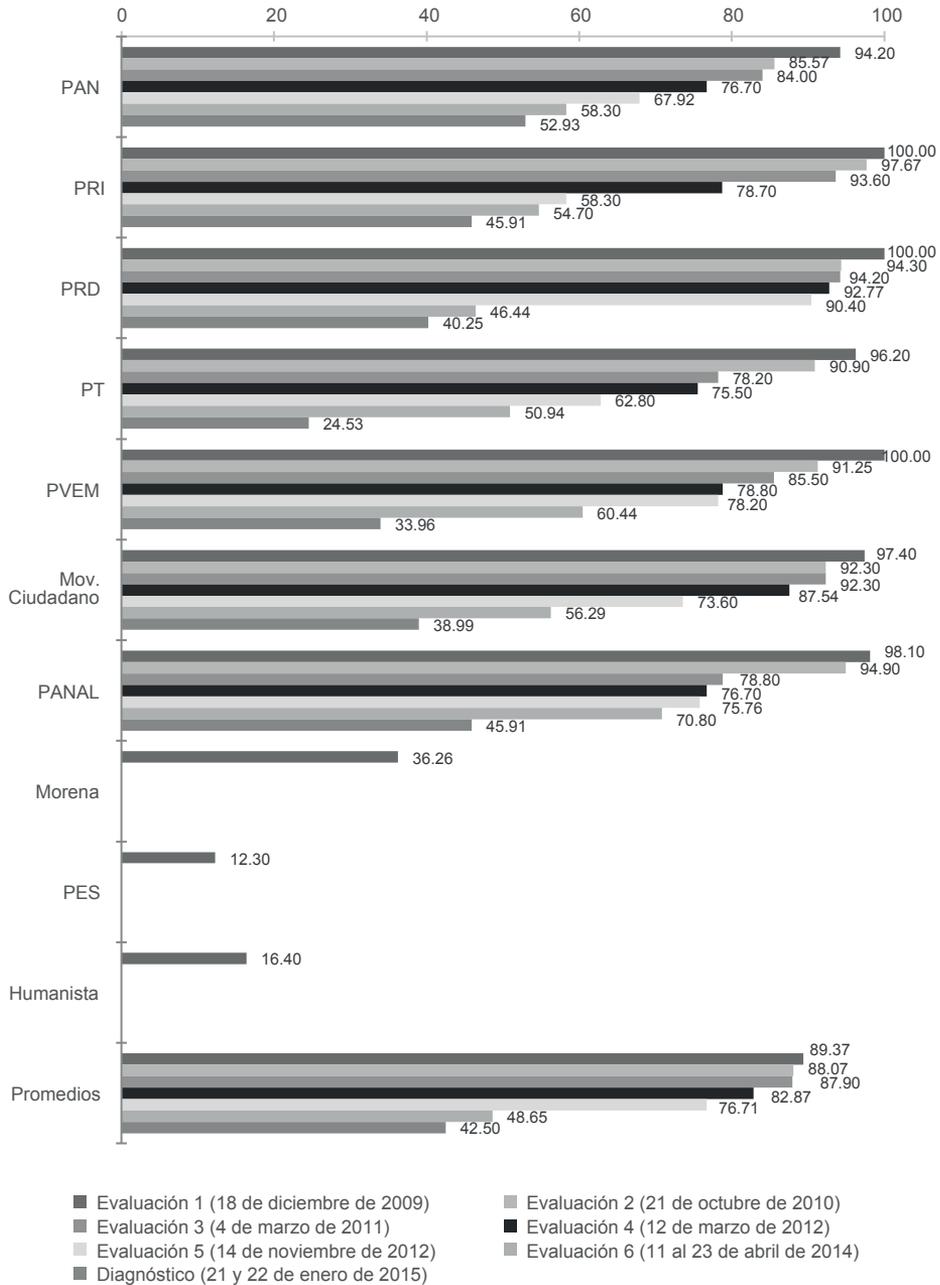
En cuanto a la información que de oficio publicaban los partidos políticos, el registro de consultas indica los temas más interesantes para los usuarios.

Tabla 2. Temática de las obligaciones de transparencia de los partidos políticos por frecuencia de consultas

Fuente: Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE.

La gráfica 1 refleja el comportamiento de los partidos políticos respecto de obligaciones de transparencia, a partir de las evaluaciones que realizaba el IFE a sus respectivas páginas de internet.

Gráfica 1. Resultados de las evaluaciones realizadas por el IFE a las páginas de internet de los partidos políticos



Fuente: Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE.

Nota: La escala va del 0 al cien; 0 representa la peor evaluación y 100 la mejor.

En cuanto a las respuestas emitidas por partidos políticos e impugnadas por los solicitantes —reflejo de su inconformidad—, a continuación, se muestran las cifras correspondientes por año y por partido político.¹⁰

Tabla 3. Recursos de revisión interpuestos en contra de respuestas de partidos políticos

Año	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PMC	Panal	PDS	Morena	PES	PH	Total
2009	7	43	2	1	10	1	3	2	0	0	0	66
2010	1	46	3	0	2	0	0	0	0	2	0	54
2011	1	837	0	0	16	0	0	0	0	0	0	854
2012	2	228	44	0	3	0	12	0	0	0	0	289
2013	2	30	1	0	5	0	0	0	0	0	0	38
2014	7	9	1	3	2	1	0	0	1	0	0	24
2015	5	13	5	4	5	4	3	0	5	3	3	47
Total	25	1,206	56	8	43	6	18	2	6	5	3	1,378

Fuente: Cifras aproximadas obtenidas de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE

Los partidos políticos después de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia y acceso a la información

La reforma constitucional en materia de transparencia de 2007 —que estableció los principios y las bases para ejercer el derecho de acceso a la información y homologar así su aplicación entre las leyes locales y la federal— constituyó un claro avance hacia consolidar la garantía; sin embargo, no logró homologar los criterios que sostenían los órganos u

¹⁰ Las cifras se reportan a partir de 2009, toda vez que la reforma de agosto de 2008 al reglamento del IFE en materia de transparencia determinó que aquella información relativa a partidos políticos que no obrara en sus archivos sería turnada a los éstos, de tal suerte que es a partir de 2009 que se cuenta con cifras desglosadas por partido político.

organismos garantes en las resoluciones de asuntos concretos. Se presentaron simultáneamente solicitudes idénticas ante instancias federales y estatales, con respuestas y criterios distintos.

Se requería una modificación de mucho mayor aliento que garantizara un ejercicio eficaz y coherente de este derecho por parte de todas las instancias públicas del país, bajo condiciones homogéneas de fondo y forma, y en la que la autonomía constitucional del órgano federal se constituyera como un elemento indispensable y como eje rector de un sistema nacional.¹¹

Tras amplios debates en el proceso legislativo se publicó una nueva reforma constitucional en materia de transparencia (CPEUM 2014). La fracción VIII del apartado A del artículo 6° constitucional establece:

“VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo,

¹¹ Antes de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos era un organismo descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se le confirieron características que le permitían mayor independencia del poder ejecutivo federal (en comparación a otros organismos de igual naturaleza). No obstante, se ubicaba en la administración pública federal; de ahí que únicamente fuera autoridad para las dependencias y entidades y no para el resto de los sujetos obligados de la Ley.

Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en institucio-

nes docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

...”

El objetivo de la modificación constitucional de 2014 es claro: propiciar que los criterios vigentes en materia de acceso a la información sean uniformes en toda la República Mexicana. Al dotar al organismo garante de competencia casi nacional, buscó estandarizar las condiciones de fondo para garantizar el derecho de acceso a la información, cuestión que no se logró con la reforma constitucional de 2007. Así, los criterios que sostenga el organismo garante nacional serán referente obligatorio para los organismos garantes de las entidades federativas. Además, se propuso ampliar la exigencia de transparencia a más sujetos y no limitarla a las instituciones públicas, de tal suerte que quienes reciban o ejerzan recursos públicos quedan sujetos de forma directa al régimen de transparencia; tal es el caso de los partidos políticos.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), reglamentaria del artículo 6º constitucional, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015; con ello inició la transición de los partidos políticos como sujetos obligados indirectos a la calidad que actualmente ostentan como sujetos obligados directos. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de mayo de 2016, lo que completó el marco jurídico en la materia.

Los partidos políticos y la transparencia hoy

La nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública desarrolla articuladamente los principios constitucionales rectores en la materia, establece los parámetros mínimos a seguir para

garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información y una política de transparencia en todos los órganos del Estado y en el resto de los sujetos obligados, incluyendo los partidos políticos.

Los partidos políticos son componente esencial de las democracias representativas, por considerárseles el medio que articula los intereses de la sociedad (Fierro 2016, 12); de ahí su importancia en la vida pública y la necesidad de sujetarlos a un esquema de transparencia.

La LGTAIP establece el Sistema Nacional de Transparencia, así como nuevas y más complejas obligaciones para los órganos y organismos del Estado y, en general, para todos los sujetos obligados. Se plantea un régimen sancionatorio mucho más estricto y hay nuevos procedimientos de denuncia.

Según el artículo 4 de la Ley General:

“Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones establecidos en la Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por la propia Ley.”

Por su parte, la Ley Federal (LFTAIP) incorpora prácticamente en sus términos las disposiciones de la Ley General (LGTAIP), detalla algunas de éstas y desarrolla nuevas obligaciones de transparencia para algunos sujetos obligados de carácter federal.

El lapso entre la publicación de una y otra ley generó una transición para aplicar todas las disposiciones legales del artículo 6° constitucional, sobre todo para que el organismo garante nacional asumiera a plenitud sus nuevas atribuciones. Fue a partir del 5 de mayo de 2016,¹² que el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ejerció su competencia

¹² En términos del numeral 5.1 y 9.1 de las Bases de Interpretación y Aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, aprobadas mediante acuerdo del Pleno del INAI publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2015.

para conocer de las negativas de acceso respecto de los nuevos sujetos obligados, entre ellos los partidos políticos.

Con el marco legal completo, los partidos políticos han tenido que acatar el diseño institucional previsto en la ley, esto es, contar con una unidad de transparencia propia que tramite y sea la ventanilla única entre el instituto político y los particulares; y un comité de transparencia que conozca de las eventuales negativas de acceso a la información, y que diseñe la política de transparencia del partido político en cuestión.

Las obligaciones de los partidos incluyen proporcionar capacitación continua y especializada a su personal; constituir y mantener actualizado su sistema de archivos y gestión documental; promover la generación de documentos e información en formatos abiertos y accesibles; proteger y resguardar la información reservada y confidencial; cumplir con las resoluciones emitidas por los organismos garantes.

El marco normativo derivado de la reforma constitucional de 2014 ha resultado mucho más complejo que el previsto en la ley de 2002: los partidos han tenido poco tiempo para prepararse y cumplir con las disposiciones. Si bien tenían un régimen de transparencia indirecto — las solicitudes se procesaban mediante el entonces IFE y publicar información era mucho más sencillo que hoy—, implicaba mucho menor esfuerzo que el nuevo régimen al que están sujetos.

Una innovación esencial de la nueva Ley General se dio en las obligaciones de transparencia que los sujetos obligados deben publicar en sus páginas electrónicas para que cualquier persona pueda consultarlas sin necesidad de solicitarlas (Marván y Navarro 2016, 134).

En efecto, las obligaciones de transparencia de los partidos políticos antes de la reforma de 2014 (INE/CG188/2011, Artículo 5, numeral 2) eran apenas 9, mientras que el nuevo marco jurídico contempla 48 rubros de información que se debe publicar de oficio, comunes a todos los sujetos obligados y 30 rubros específicos a partidos políticos (LGTAIP, Artículos 70 y 76). A continuación, se presenta un cuadro comparado de lo publicado con anterioridad y lo que se debe publicar actualmente, únicamente por lo que respecta a obligaciones específicas para los partidos políticos¹³.

¹³ El artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, prevé los rubros de información que se deben publicar de oficio y que son comunes para todos los sujetos obligados.

Tabla 4. Obligaciones de Transparencia para los partidos políticos antes y después de la reforma constitucional de 2014

<p>Obligaciones de Transparencia antes de la reforma constitucional de 2014. (artículo 5, numeral 2, del capítulo I del título segundo del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</p>	<p>Obligaciones de Transparencia después de la reforma constitucional de 2014. (artículos 70 y 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</p>
<p>2. La información de los partidos políticos a disposición del público que debe difundir el Instituto, a través de su página de internet, sin que medie petición de parte es:</p>	<p>Art. 76. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, según corresponda, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:</p>
<p>I. El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, así como en los Lineamientos que al efecto emita el Consejo General del Instituto, para el establecimiento de un sistema de datos personales de afiliados y militantes de los partidos políticos nacionales;</p>	<p>I. El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que contendrá, exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia;</p>
<p>II. Los informes que los partidos políticos tengan que rendir con motivo de sus obligaciones estatutarias, una vez que hayan sido aprobados por las instancias partidarias, o en su caso, por la autoridad electoral;</p>	
<p>III. Los convenios de participación que los partidos políticos celebren con las organizaciones de la sociedad civil;</p>	<p>III. Los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil;</p>
<p>IV. Los acuerdos y resoluciones que emitan los órganos de dirección de los partidos políticos, a nivel nacional, local y municipal;</p>	<p>II. Los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos;</p>
<p>V. Las minutas de las sesiones de los órganos de dirección de los partidos políticos, a nivel nacional, local y municipal;</p>	<p>V. Las minutas de las sesiones de los partidos políticos;</p>
<p>VI. Los nombres de los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos, a nivel nacional, estatal y municipal, tanto en periodo ordinario como en precampaña y campaña electoral;</p>	<p>VI. Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos;</p>

Continuación

Obligaciones de Transparencia antes de la reforma constitucional de 2014. (artículo 5, numeral 2, del capítulo I del título segundo del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública)	Obligaciones de Transparencia después de la reforma constitucional de 2014. (artículos 70 y 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)
VII. El listado de las organizaciones sociales que cada partido político declare como adherentes o similares, así como el listado de sus dirigentes;	VII. Las organizaciones sociales adherentes o similares a algún partido político;
VIII. Los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas, en el ámbito federal, y	
IX. El listado de los aportantes a las precampañas y campañas políticas federales.	X. El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas;
	IV. Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios;
	VIII. Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes;
	IX. Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados;
	XI. El acta de la asamblea constitutiva;
	XII. Las demarcaciones electorales en las que participen;
	XIII. Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión;
	XIV. Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos;
	XV. El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales;

Continuación

<p>Obligaciones de Transparencia antes de la reforma constitucional de 2014. (artículo 5, numeral 2, del capítulo I del título segundo del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</p>	<p>Obligaciones de Transparencia después de la reforma constitucional de 2014. (artículos 70 y 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</p>
	<p>XVI. El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere la fracción anterior y de los demás funcionarios partidistas, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica; así como cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función que desempeñe dentro o fuera del partido;</p>
	<p>XVII. El currículum con fotografía reciente de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, con el cargo al que se postula, el distrito electoral y la entidad federativa;</p>
	<p>XVIII. El currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal;</p>
	<p>XIX. Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;</p>
	<p>XX. Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y, en su caso, el registro correspondiente;</p>
	<p>XXI. Los responsables de los procesos internos de evaluación y selección de candidatos a cargos de elección popular, conforme a su normatividad interna;</p>
	<p>XXII. Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres;</p>
	<p>XXIII. Las resoluciones dictadas por los órganos de control;</p>
	<p>XXIV. Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los descuentos correspondientes a sanciones;</p>

Continuación

Obligaciones de Transparencia antes de la reforma constitucional de 2014. (artículo 5, numeral 2, del capítulo I del título segundo del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública)	Obligaciones de Transparencia después de la reforma constitucional de 2014. (artículos 70 y 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)
	XXV. El estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores;
	XXVI. Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;
	XXVII. Los nombres de sus representantes ante la autoridad electoral competente;
	XXVIII. Los mecanismos de control y supervisión aplicados a los procesos internos de selección de candidatos;
	XXIX. El listado de fundaciones, asociaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico de los partidos políticos, así como los montos destinados para tal efecto, y
	XXX. Las resoluciones que dicte la autoridad electoral competente respecto de los informes de ingresos y gastos.

Fuente: Elaboración propia.

En 2017, el INAI emprendió la verificación diagnóstica del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, previstas en los artículos 70 al 83 de la LGTAIP. Ello incluyó a todos los sujetos obligados del ámbito federal (incluidos los partidos políticos nacionales). Los resultados fueron los siguientes:¹⁴

¹⁴ Los resultados de la evaluación correspondiente a 2018 no estaban publicados al momento de escribir este capítulo.

Tabla 5. Resultados de la evaluación diagnóstica de 2017 aplicada por el INAI a los partidos políticos

Sujeto obligado	Índice global de cumplimiento (%)
Partido Revolucionario Institucional	86.85
Partido Acción Nacional	80.46
Partido Verde Ecologista de México	79.92
Partido Encuentro Social	78.80
Movimiento Ciudadano	67.63
Partido Nueva Alianza	65.63
Partido del Trabajo	52.72
Partido de la Revolución Democrática	39.41
Movimiento Regeneración Nacional	08.94

Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En cuanto a las solicitudes presentadas a partidos políticos, a partir del 5 de mayo de 2016 y recursos de revisión promovidos contra las respuestas emitidas por ellos, se tienen las siguientes cifras:

Tabla 6. Solicitudes de acceso a la información presentadas a los partidos políticos a partir de 2016

Sujeto obligado	2016	2017	2018	Total
Movimiento Regeneración Nacional	278	635	760	1,673
Movimiento Ciudadano	95	223	243	561
Partido Nueva Alianza	70	167	153	390
Partido Acción Nacional	291	763	477	1,531
Partido de la Revolución Democrática	269	524	360	1,153
Partido del Trabajo	128	401	207	736
Partido Encuentro Social	122	262	214	598
Partido Revolucionario Institucional	338	738	504	1,580
Partido Verde Ecologista de México	118	301	253	672
Total	1,709	4,014	3,171	8,894

Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Tabla 7. Recursos de revisión interpuestos ante el INAI en contra de respuestas de partidos políticos

Sujeto obligado	2016	2017	2018	Total
Movimiento Regeneración Nacional	16	120	75	211
Movimiento Ciudadano	6	7	13	26
Partido Nueva Alianza	2	8	4	14
Partido Acción Nacional	15	63	32	110
Partido de la Revolución Democrática	17	38	43	98
Partido del Trabajo	7	10	8	25
Partido Encuentro Social	4	5	6	15
Partido Revolucionario Institucional	16	45	26	87
Partido Verde Ecologista de México	5	13	8	26
Total	88	309	215	612

Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Las cifras muestran que Morena y el PRD no alcanzan ni cincuenta por ciento de cumplimiento, seguido por el PT (apenas lo rebasa), frente a los partidos PVEM, PES, MC y Panal, que no llegan al ochenta por ciento y los partidos PRI y PAN, que obtienen más del ochenta por ciento (tabla 5).

Las tablas 6 y 7 muestran el interés de los particulares por información sobre los institutos políticos, tanto por las solicitudes que presentan, como por las impugnaciones ante la respuesta recibida.

Como se ha señalado, el régimen de sanciones es también mucho más severo, desde la reforma de 2014; la normatividad ha establecido incluso las de carácter económico por incumplimiento. Ante éste, el INAI debe notificarlo al INE, para que determine, mediante un procedimiento, la sanción que corresponda, según la falta cometida.¹⁵

Al 16 de octubre de 2019, se ha sancionado a tres partidos derivado de denuncias formuladas por el INAI como consecuencia de resoluciones de recursos de revisión, es decir, por tratamiento deficiente de solicitudes de información, o por irregularidades en la publicación de obligaciones de transparencia, como se observa a continuación:

¹⁵ Artículo 209 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Tabla 8. Sanciones a partidos políticos en materia de transparencia y acceso a la información, 2016-2019

Expediente	Denunciado	Fecha de presentación	Resumen	Estatus/sanción	Fecha de conclusión	Resolución Consejo General
UT/SCG/Q/INAI/CG/51/2016	PRD	18/10/2016	El INAI dio vista al INE dentro del expediente RRA 1090/16, toda vez que el PRD notificó la respuesta a una solicitud de información, fuera del plazo legal establecido.	Fundado PRD: 118.39 UMA= \$8,937.18	24/02/2017	INE/ CG30/2017
UT/SCG/Q/INAI/CG/12/2017	PRI	03/03/2017	El INAI dio vista al INE dentro del expediente RRA 0123/17, toda vez que el PRI transmitió datos personales de terceras personas, información considerada confidencial.	Fundado 3,750 UMAs = \$283,087.50	08/09/2017	INE/ CG406/2017
UT/SCG/Q/INAI/CG/46/2018	Morena	12/02/2018	El INAI dio vista al INE, en cumplimiento al resolutorio segundo de la resolución emitida, dentro del expediente RRA 7448/17, toda vez que el Partido Político Morena, omitió proporcionar información solicitada, en incumplimiento de sus obligaciones.	Fundado 1500 UMA - \$113,235.00 (infracción al derecho de acceso a la información) 14.25 UMA - \$1,075.73 (Por incumplir la obligación de proteger la información confidencial que obra en su poder)	23/08/2018	INE/ CG1212/2018

Continuación

Expediente	Denunciado	Fecha de presentación	Resumen	Estatus/sanción	Fecha de conclusión	Resolución Consejo General
UT/SCG/Q/INAI/CG/94/2018	Morena	02/03/2018	La posible violación a la normativa electoral atribuida al partido político Morena, respecto de los hechos materia de la vista ordenada por el INAI, en razón de que, el citado instituto político omitió atender la modalidad indicada por un particular, para recibir información solicitada, consistente en enviar la respuesta al correo electrónico proporcionado por el solicitante.	Fundado 1000 UMA - \$75,490.18	21/03/2019	INE/ CG97/2019
UT/SCG/Q/INAI/CG/163/2018	Morena	08/06/2018	La posible violación a la normativa electoral atribuida al partido político Morena, respecto de los hechos materia de la vista ordenada por el INAI (RRA 7467/17), en razón de que, el citado instituto político publicó información confidencial consistente en los datos de la CLABE interbancaria de una persona moral, mismos que no debieron ser publicados.	Fundado 14.25 UMA's (\$1,075.73)	19/09/2019	INE/ CG418/2019
UT/SCG/Q/INAI/CG/168/2018	Morena	18/06/2018	Incumplimiento a la resolución del expediente DIT0024/2018, por el partido político Morena, en razón de que, omitió la carga de información correspondiente a las fracciones IV y X del artículo 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, además de que debía observarse la carga de las obligaciones de transparencia de las fracciones XXIII, XXIV, XXV y XXVII del artículo 70, y VIII, IX, XVI y XXV del artículo 76, en la forma y términos establecidos en los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la citada Ley,	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	06/02/2019	INE/ CG36/2019

Continuación

Expediente	Denunciado	Fecha de presentación	Resumen	Estatus/sanción	Fecha de conclusión	Resolución Consejo General
UT/SCG/Q/INAI/ CG/280/2018	PRD	06/12/2018	Apertura de un Procedimiento Sancionador Ordinario, del cual se advierte que existen elementos suficientes para considerar una posible violación a la normativa electoral por parte del PRD, respecto de los hechos materia de la vista ordenada por el INAI, por la omisión de dar respuesta a una solicitud que le realizó dicho Instituto.	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	21/03/2019	INE/ CG99/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/281/2018	Morena	10/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DJT 0150/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	21/03/2019	INE/ CG100/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/283/2018	Morena	10/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DJT 0060/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	21/03/2019	INE/ CG101/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/284/2018	Morena	10/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DJT 0061/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG192/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/285/2018	Morena	11/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DJT 0149/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG196/2019

Continuación

Expediente	Denunciado	Fecha de presentación	Resumen	Estatus/sanción	Fecha de conclusión	Resolución Consejo General
UT/SCG/Q/INAI/ CG/291/2018	Morena	12/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DJT 0125/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG193/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/301/2018	Morena	17/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DJT 0194/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG354/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/302/2018	Morena	17/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DJT 0183/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	25/06/2019	INE/ CG276/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/303/2018	Morena	17/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DJT 0126/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG200/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/306/2018	Morena	18/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DJT 0144/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG355/2019

<i>Continuación</i>						
Expediente	Denunciado	Fecha de presentación	Resumen	Estatus/sanción	Fecha de conclusión	Resolución Consejo General
UT/SCG/Q/INAI/ CG/307/2018	Morena	18/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0178/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG362/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/309/2018	Morena	18/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0201/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	18/09/2019	INE/ CG419/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/310/2018	Morena	18/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0191/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG356/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/311/2018	Morena	19/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0187/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG357/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/312/2018	Morena	19/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0185/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG194/2019

Continuación

Expediente	Denunciado	Fecha de presentación	Resumen	Estatus/sanción	Fecha de conclusión	Resolución Consejo General
UT/SCG/Q/INAI/ CG/313/2018	Morena	19/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0167/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG197/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/1/2019	Morena	08/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0212/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG198/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/2/2019	Morena	08/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0190/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG195/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/3/2019	Morena	09/07/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0214/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG364/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/25/2019	Morena	24/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0291/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG358/2019

<i>Continuación</i>						
Expediente	Denunciado	Fecha de presentación	Resumen	Estatus/sanción	Fecha de conclusión	Resolución Consejo General
UT/SCG/Q/INAI/ CG/26/2019	Morena	24/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0176/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	25/06/2019	INE/ CG277/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/27/2019	Morena	24/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0157/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG359/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/28/2019	Morena	25/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0202/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG199/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/29/2019	Morena	25/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0290/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG365/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/30/2019	Morena	28/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0203/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG360/2019

Continuación

Expediente	Denunciado	Fecha de presentación	Resumen	Estatus/sanción	Fecha de conclusión	Resolución Consejo General
UT/SCG/Q/INAI/ CG/42/2019	Morena	05/02/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0173/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG363/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/47/2019	Morena	12/02/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0177/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG361/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/50/2019	Morena	20/02/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0211/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	25/06/2019	INE/ CG278/2019

Fuente: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, INE.

Retos y perspectivas de los partidos políticos en materia de transparencia

Los partidos políticos tienen sin duda mayor responsabilidad y compromiso como sujetos obligados directos, subordinados en la materia a la autoridad del INAI. Aunque cumplen sus obligaciones de transparencia, el grado aún no resulta óptimo. Esto puede deberse a múltiples factores; entre otros, a la complejidad de los formatos aprobados por el Sistema Nacional de Transparencia, al cúmulo de obligaciones que debieron cumplir por primera vez y a la infraestructura que tuvieron que considerar para esta nueva etapa como sujetos obligados directos.

El interés de la sociedad en el actuar de los sujetos obligados es creciente; en esa medida, dichos sujetos deben estar conscientes de estas implicaciones. Hoy, la sociedad se involucra mucho más en los asuntos públicos, para lo cual requiere informarse; la transparencia resulta un excelente dispositivo para fortalecer la participación ciudadana. La sociedad tiene más conciencia de que el rumbo lo definimos todos; muestra de ello es el proceso electoral reciente, en el que la mayoría se decidió claramente por una opción política que evidencia el deseo de un cambio sustantivo.

Los partidos políticos no son la excepción: la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 los ha ubicado en un contexto de exigencia más alto, posición justificada por la incidencia que tienen en la vida pública nacional.

Hoy no se discute la pertinencia de incluir a los partidos políticos en el régimen de transparencia y rendición de cuentas. Guerra Ford señala que tal es su importancia en la vida social y económica del país que deben rendir cuentas sobre el uso y destino de las remesas de dinero que salen de los bolsillos de los mexicanos, al igual que de las actividades desarrolladas y las implicaciones de usar tales recursos (Guerra 2017, 12).

En efecto, si los partidos políticos son el principal vehículo de acceso al poder, es de interés público conocer tanto el uso y destino de los recursos públicos que reciben, como la forma en que toman decisiones y actúan. Ello dará cuenta de sus prácticas y su forma de operar, información valiosa para el electorado sobre quien aspira llegar al poder.

La transparencia y el acceso a la información deben ser los instrumentos que permitan ampliar los mecanismos de participación ciudadana, tanto en cantidad como en alcance. La efectiva rendición de cuentas de los partidos políticos ha sido una tarea pendiente en México. Hay que encaminarse hacia un mejor modelo de diálogo al interior de los partidos, para que el ciudadano interesado en participar en la vida política tenga los instrumentos, los documentos y la certeza de que la información pública a su alcance es veraz, objetiva, oportuna, sencilla, y que le permitirá, mediante su voto, elegir los mejores talentos en los puestos de elección popular, y no necesariamente a personas que respondan a otros intereses personales o de camarillas (Guerra 2017, 31).

En un momento en que las instituciones, en particular los partidos políticos, padecen de un descrédito importante, pueden encontrar en la transparencia una aliada y la oportunidad de reconfigurarse, reordenarse y redimensionarse para generar mayor credibilidad y confianza en el electorado.

Un régimen transparente es, literalmente, uno en el que no hay obstáculos para ver y saber; en el que cualquier persona puede observar qué decisiones está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios que tiene a su alcance y qué resultados obtiene (López y Merino 2010, 9).

La transparencia, sin embargo, suele causar desencanto y frustración porque no desemboca automáticamente en cambios importantes. Si alguno de los sujetos obligados tiene un mal desempeño o no genera resultados óptimos, un régimen en el que se privilegie el acceso a la información mostrará justamente eso. Conviene destacar que la transparencia por sí misma no suscita modificaciones virtuosas; las instituciones obligadas a cumplirla deben trabajar internamente para mejorar su operación y crear buenas prácticas. Así, visibilizar la función de las organizaciones puede ser una palanca de cambio importante; para ello, hay que cumplir con la normatividad, además de tener un diagnóstico y ejecutar acciones que mejoren el ejercicio de la función institucional.

Un déficit grave de la organización administrativa en México lo constituyen los archivos. Esto no es casual: corresponde a una visión patrimonialista de la documentación administrativa, en donde el lema podría ser “el documento es de quien lo trabaja. Como hemos afirma-

do, el principio de publicidad de la información implica un giro radical en esta visión y obliga a repensar todo el proceso de gestión documental en las organizaciones públicas” (López 2008, 19).

A diecisiete años de la primera ley de transparencia, la mayoría de los sujetos obligados han sufrido cambios sustantivos, impulsados por una disposición que les obligaba a ordenar, conservar y cuidar sus documentos, a poner en una vitrina su actuación pública. La transparencia provoca reformas silenciosas, así que lo peor que puede suceder es creer que basta con cumplir lo mínimo indispensable y mostrar lo conveniente; de ser así, el resultado final de la transparencia para la institución no será positivo.

El gran desafío que enfrentan los partidos políticos es transitar de una transparencia entendida como una obligación a otra que la considere parte de su ejercicio, de su propia finalidad como agrupación que busca legitimarse y llegar al poder. Como el resto de los sujetos obligados, los partidos políticos debieran aprovechar la transparencia para ofrecer al electorado mejores opciones políticas. En tiempos de crisis, la transparencia puede ser una extraordinaria herramienta para fortalecer a los institutos políticos y constituirse como el vínculo más efectivo con el ciudadano y como el instrumento de diálogo que les permita volver a conectarse con una sociedad ávida de soluciones y vías de participación. ¶

Justicia electoral
