

# Temas estratégicos 61

j u l i o  
2 0 1 8

## ➤ Reforma político electoral: Balance y agenda pendiente

A partir de la promulgación de la reforma político electoral de 2014 es importante estudiar sus efectos para entender, con mayor claridad, el alcance que han tenido estas modificaciones en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Por esta razón, este documento presenta un balance de la implementación de esta reforma con el objetivo de proveer evidencia acerca de los avances que ha sido posible documentar a lo largo de los últimos años, así como sobre los aspectos que continúan pendientes de atender para la consecución de los objetivos centrales de la reforma. En particular, este texto enfatiza aquellos temas que demandan la intervención del Poder Legislativo para consolidar los cambios promovidos por la reforma político electoral.

Para esto, el documento se divide en cuatro secciones principales. La primera parte describe brevemente el contenido de la reforma. Posteriormente, se presenta un análisis de la implementación, con énfasis en los avances observados hasta el momento. La tercera sección se centra en la discusión de los temas derivados de la reforma político electoral que constituyen asuntos pendientes y que, sobre todo, tienen implicaciones relevantes para el Poder Legislativo. Por último, se exponen algunas reflexiones finales.

### I. LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL DE 2014: ELEMENTOS BÁSICOS

Este documento tiene como insumo principal el análisis realizado por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) en 2016 sobre las reformas estructurales. En esta sección se retoma mencionado documento con el propósito de describir al lector, de forma sucinta, el contenido de la reforma. Con base en esta descripción será posible, en secciones subsecuentes, documentar y discutir los avances observados.

En dicho análisis, Castellanos (2016: 10) se centró en tres aspectos de la reforma Constitucional:

- (a) los diagnósticos sobre los problemas en materia política y electoral que la reforma se propuso enfrentar;
- (b) los primeros avances en la instrumentación de la reforma y sus principales resultados en el marco del proceso electoral de 2015, y
- (c) en función de los primeros resultados de la reforma, una valoración sobre

los desafíos que esta enfrenta tomando en cuenta los objetivos y problemas que la misma propuso encarar.

Esta reforma surgió en un escenario en el que predominaba la desconfianza institucional y una fuerte crisis de representación política con niveles decrecientes de apego a la democracia, un aspecto que ha estado presente en las discusiones sobre la calidad de la democracia en México, donde la reflexión se ha centrado en la valoración de las condiciones que favorecen la participación ciudadana (electoral y no electoral), así como en las actitudes de los ciudadanos hacia la política (INE, 2016).

En este escenario, la reforma promovió la construcción de un nuevo andamiaje jurídico e institucional para superar estos desafíos observados en la democracia mexicana. Desde la óptica de

**TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 61**  
**REFORMA POLÍTICO ELECTORAL: BALANCE Y AGENDA PENDIENTE**

**DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA**

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

Castellanos (2016), es posible identificar cuatro componentes principales de la reforma: (1) temas electorales, (2) ampliación de derechos ciudadanos de participación, (3) construcción de gobierno y régimen político, (4) y autonomía de órganos de Estado.

Estos cuatro elementos derivan en la identificación de una serie de modificaciones al sistema político (figura 1), las cuales, como señala Castellanos, son “de amplio alcance tanto por la diversidad de los temas que busca modificar como por la profundidad de dichos cambios” (2016: 61). Esta descripción general pone de manifiesto algunos elementos importantes para realizar el balance de la implementación de esta reforma. Por una parte, la ampliación de las facultades del Instituto Nacional Electoral (INE) y las implicaciones de esto en las capacidades institucionales existentes. Por otra, también abona a la discusión sobre las nuevas condiciones que promovió la reforma en materia de ampliar el acceso a la participación en la vida política nacional, por ejemplo, a través de las candidaturas independientes y de la paridad de género.

En términos generales, un balance sobre la implementación de la reforma político electoral se basa fundamentalmente en la valoración

de en qué medida el INE, como la autoridad electoral nacional, ha sido capaz de asumir el conjunto de nuevas obligaciones previstas en la normatividad y de ejecutarlas de forma efectiva. Adicionalmente, la valoración de esta reforma permite también reflexionar acerca de su capacidad para ampliar los derechos políticos de la ciudadanía.

Desde una perspectiva integral, uno de los aspectos clave a evaluar respecto de esta reforma en particular es cómo las modificaciones promovidas han creado condiciones más favorables para la competencia electoral y un mayor equilibrio entre los Poderes de la Unión. Este último punto no es menor dado que el espíritu de la reforma se centró en brindar “mayor certidumbre, equidad y transparencia a la competencia democrática, tanto a nivel nacional como local” (Gobierno de la República, 2014: 20).

La descripción exhaustiva de los cambios promovidos por esta reforma excede el objetivo y el alcance del presente documento, no obstante, este panorama de su contenido guiará la discusión que se presenta en las siguientes secciones sobre los avances observados.

**Figura 1. Contenido básico de la reforma político electoral**

**Temas electorales**

- Creación del Instituto Nacional Electoral (INE), por consiguiente, desaparición del Instituto Federal Electoral, así como la creación de los 32 organismos públicos locales electorales (OPLE)
- Nuevas atribuciones al INE, por ejemplo, organización de elección de dirigentes de partidos políticos, acceso de candidatos independientes a radio y televisión y organización de consultas populares
- Incremento de nueve a once consejeros electorales
- Creación del Sistema Profesional Electoral Nacional (SPEN)
- Nuevo modelo de fiscalización
- Nuevas causales de nulidad
- Paridad de género
- Coaliciones partidistas
- Publicidad gubernamental

**Ampliación de derechos ciudadanos de participación**

- Candidaturas independientes
- Consulta popular

**Construcción de gobiernos y régimen político**

- Gobierno de coalición
- Reelección legislativa

**Autonomía de órganos de Estado**

- Autonomía de la Fiscalía General de la República
- Autonomía del Coneval

Fuente: Elaboración propia con base en Castellanos (2016) y Gobierno de la República (2014).

## II. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN<sup>1</sup>

El conjunto de modificaciones que se describió de forma sucinta en la sección anterior derivó en la ejecución de distintas acciones que vale la pena documentar. Esto, con el propósito de obtener un panorama del nivel de avance en la implementación que ha presentado la reforma política electoral que ocupa a este texto. En este sentido, el análisis se centra en valorar las nuevas responsabilidades constitucionales y legales que obtuvo el nuevo INE, ya como órgano rector de las elecciones en el ámbito nacional.

Estas responsabilidades pueden ubicarse en tres grandes rubros: organización del sistema electoral nacional, acceso a derechos político-electorales y fiscalización de recursos de los partidos políticos. En esta sección se abordan cada uno de estos rubros y se identifican los avances, obstáculos y temas pendientes.

### 1. Organización del sistema electoral nacional

Con la creación de un sólo sistema nacional para la organización de elecciones, se estableció un Instituto Nacional Electoral con nuevas facultades para la organización de las elecciones. Esto se tradujo en cambios a la organización del Instituto; uno de los más evidentes fue el aumento en el número de consejeros generales (de 9 a 11); se crearon, además, nuevas comisiones, direcciones ejecutivas y unidades técnicas para atender las nuevas responsabilidades que se confirieron a la autoridad electoral nacional tales como: designación de consejeros de los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLE), un Servicio Profesional Electoral Nacional y el establecimiento de nuevas normativas generales, a partir de las nuevas facultades de asunción y atracción del INE.

Bajo el nuevo sistema, el Consejo General del INE ha designado a los consejos generales de los 32 OPLE, con base en criterios técnicos de evaluación y considerando una distribución de paridad de género, una actividad operada desde la Unidad Técnica de Vinculación con los OPLE y de la Comisión de Vinculación con los OPLE del Consejo General del INE.

En cada OPLE se designaron 7 consejeros para la conformación de su consejo general. En este rubro, de los 224 consejeros designados, 52.2% son mujeres y 47.8% son hombres, además se identifica que 15 consejos generales son presididos por mujeres.

Derivado de este proceso de conformación de los consejos generales de los OPLE, es importante señalar que, partidos y ciudadanos han presentado, hasta la fecha, 85 procedimientos de remoción, de los cuales, únicamente cinco han sido considerados como fundados. A pesar de esto y, de las diversas sanciones que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) en su artículo 102, las cuales permiten al Consejo General emitir apercibimientos o sanciones específicas, sólo en dos casos se llevaron a cabo destituciones de consejeros: en Chiapas y Colima, en el marco de las elecciones del año 2015. La argumentación provista por el Consejo General para esta decisión fue que dichos consejeros fueron incapaces de ejercer sus funciones.

En materia de las atribuciones de asunción y atracción del INE orientadas a apoyar las tareas organizativas de los OPLE, el ejercicio de estas facultades se ha centrado principalmente en cubrir necesidades técnicas, con el fin de proporcionar datos que brinden certeza sobre el resultado de sus procesos electorales, a través de acciones como emitir los lineamientos para el registro de coaliciones electorales, el cobro de sanciones derivadas de la revisión de informes de campaña y anuales, así como la implementación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y conteos rápidos en las elecciones a gobernador. En este rubro, el INE también se ha encargado de temas que garanticen el funcionamiento político de los OPLE. Al respecto, destaca el caso de Durango, entidad en la que el INE emitió los criterios a seguir para la designación de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección. Un caso similar ocurrió en Tamaulipas en donde el INE identificó que el secretario ejecutivo de la autoridad electoral local contaba con una militancia partidista, aspecto que podía mermar la imparcialidad del OPLE.

<sup>1</sup> Esta sección retoma información de Ramírez Lemus (2018) y Ramírez y Zepeda (2017).

En lo relativo al tema de profesionalización, destaca la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), el cual provee criterios unificados para la designación de funcionarios electorales en los OPLE de todo el país, basados en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional. Este documento establece un catálogo nacional de plazas vacantes, determina que se realicen concursos públicos para los nuevos puestos del SPEN, así como que los nuevos servidores públicos pasen por un proceso de certificación y capacitación aprobado por el INE. En particular, se han realizado concursos públicos exclusivos para mujeres, con el propósito de que esto permita aumentar su presencia en actividades electorales. Estos procesos son implementados por la Dirección Ejecutiva de Administración del Servicio Profesional Electoral Nacional y son vigilados por la Comisión del Servicio Profesional Electoral Nacional del Consejo General del INE.

Estas actividades, como se describe, son la instrumentación de las nuevas funciones otorgadas al INE en el marco de la organización del nuevo sistema electoral nacional previsto en la reforma. En términos de estas actividades, la reforma ha promovido la homologación de procesos electorales sustantivos como los conteos rápidos, los PREP, la papelería electoral, la organización de las casillas, así como algunos más específicos relacionados con procesos administrativos internos de los OPLE. Esto es importante para el análisis ya que la homologación de dichos procesos promueve, por una parte, la disminución de distorsiones en la implementación en todo el territorio nacional, mientras por otra, la emisión de criterios para el desarrollo de estas actividades constituye un conjunto de procesos que podrían favorecer el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los OPLE.

Sin embargo, es importante señalar que la ampliación de las facultades otorgadas al INE también impuso desafíos organizacionales asociados con el aumento de la carga administrativa en el Instituto, pues debe ejecutar más acciones en un contexto de mayor presión presupuestaria.<sup>2</sup>

Adicionalmente, es necesario señalar que el INE ha enfrentado también complicaciones específicas en elecciones locales. En la elección de Colima en 2015, por ejemplo, no se siguieron los estándares establecidos para el conteo rápido y se dieron a conocer resultados con datos incorrectos. Lo anterior provocó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenara la destitución de la consejera presidenta de dicho OPLE. Este ejemplo pone de manifiesto la complejidad inherente a los procesos de implementación, esto significa que no basta con emitir criterios para el desarrollo de las distintas actividades previstas en el marco de la organización de una elección, sino que demanda también un monitoreo y supervisión rigurosos.

Así, el proceso electoral en curso pondrá a prueba las capacidades de organización del INE con base en el sistema de los OPLE en las 30 entidades de la República en las que se celebrarán elecciones locales; de ellas, nueve serán de gobernador; tres exclusivamente de congreso local; en tres sólo alcaldías y, en el resto, congreso local y alcaldías. Sumado a los cargos federales de Presidente de la República, diputados y senadores, habrá 3400 cargos en disputa. Esto es resultado de la recalendariación de los procesos electorales locales para que estos fueran concurrentes con las elecciones federales. Sobre la dimensión de este proceso electoral se abunda a continuación al abordar el tema de la fiscalización.

## 2. Fiscalización y sistema de nulidades

Con la reforma electoral de 2014, el modelo de fiscalización sufrió también cambios importantes que pueden sintetizarse en tres ejes: 1) el INE se convirtió en la institución encargada de fiscalizar las elecciones federales y locales; 2) se incluyeron nuevas causales de nulidad de elecciones: por rebase de topes de campaña (en un 5% del monto autorizado), uso de recursos de procedencia ilícita y, compra de cobertura informativa en radio y/o televisión fuera de lo autorizado por la Ley, estas nuevas causales ponen la labor fiscalizadora del Instituto como

---

2 A finales de 2017, en Consejo General del INE aprobó un ajuste presupuestario de 800 millones de pesos, enfatizando que esta reducción no afectaría la organización del proceso electoral 2017-2018. INE (2017). "Aprueba Consejo General ajuste a presupuesto del INE para 2018". Comunicado de prensa núm. 448. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2017/12/08/aprueba-consejo-general-ajuste-presupuesto-del-ine-para-2018/>



piedra angular para asegurar su correcta aplicación; y 3) se crearon dos herramientas informáticas para que partidos y candidatos registren la información financiera sobre sus ingresos y gastos: el Sistema Integral de Fiscalización (SIF) y el Registro Nacional de Proveedores (RNP), herramientas utilizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización para el desarrollo de sus tareas.

Hasta la fecha, estos instrumentos han sido puestos a prueba en las elecciones de los años 2015, 2016 y 2017. Ambos mecanismos, el SIF y el RNP, han facilitado a la autoridad electoral identificar gastos no reportados, no comprobados y registros extemporáneos de operaciones. La mayor parte de las sanciones a los partidos políticos en dichas elecciones se debe justamente a estas infracciones a la normatividad electoral y, en particular, esto ha derivado en el aumento del total de multas en los distintos procesos electorales. Por ejemplo, en 2017 aumentó en un 40% el monto de las multas que impuso el INE a partidos políticos en procesos electorales locales (Ramírez y Zepeda, 2017: 24-26).

Si bien la anulación de elecciones no es un elemento novedoso en el sistema electoral mexicano, la reforma electoral de 2014 incluyó nuevas causales para invalidar el resultado de cualquier elección, siempre y cuando se compruebe el rebase de los topes de gasto o el uso indebido de recursos públicos o privados. Gracias a la reducción de tiempos de fiscalización que ha determinado la legislación electoral ha sido posible hacer más eficiente este proceso y contar con informes de fiscalización en tiempo para contar con elementos para validar elecciones locales; sin embargo, como sucedió en la elección de gobernador del estado de Coahuila, el TEPJF ha reducido los cálculos del INE sobre rebase de topes de campaña, lo cual ha evitado que se anulen elecciones. En parte, este problema se debe a la heterogeneidad de criterios que utilizan las entidades federativas para calcular los topes de gastos de campaña, un aspecto que dificulta la anulación de una elección. Algunas legislaciones locales, por ejemplo, utilizan el tamaño de la lista nominal de electores, otras toman en cuenta una porción del financiamiento público que se le otorga a los partidos políticos, mientras algunos otros estados hacen consideraciones demográficas, económicas y territoriales, (Ramírez y Zepeda, 2017a).

Finalmente, a pesar de que el INE tiene facultades para investigar y sancionar el uso de recursos de procedencia ilícita o de recursos públicos, hasta la fecha, el INE no ha reportado que se hayan utilizado, de manera determinante, recursos de esta naturaleza en elecciones en donde la diferencia entre la votación obtenida entre el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Así, el diseño del nuevo sistema de fiscalización ha sido suficiente para controlar el gasto de las prerrogativas de los partidos políticos, pero no parece tener efectos importantes en la detección de recursos públicos desviados. Esto podría modificarse cuando el Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas anticorrupción locales estén en funcionamiento, de tal forma que estos mecanismos permitan obtener información de manera oportuna para que el INE, de ser el caso, cuente con los elementos para anular elecciones con base en lo señalado en la ley.

Es importante señalar que, actualmente, el INE opera con el presupuesto general aprobado por la Cámara de Diputados, el cual, como sucedió el año pasado, ha sufrido recortes que afectan la operación del Instituto, lo que ha obligado a la reorganización interna del gasto. En ese sentido, la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) ha podido, hasta el momento, atender las necesidades que se le requieren, pero las dimensiones de la elección de 2018 constituyen un reto que deberá enfrentar con recursos financieros y humanos limitados, así como con presiones de cumplimiento de plazos. De los 3400 cargos en disputa, el INE deberá realizar los procesos de fiscalización de todos los candidatos postulados, en el marco tanto de las precampañas como de campañas. Para dimensionar esta tarea: en las elecciones del año 2015 hubo 14 elecciones locales, el INE revisó 9 mil 899 informes de campaña, sin contar, claro, candidatos al congreso federal. Esto pone de manifiesto la complejidad operativa inherente a los procesos de fiscalización y que permite observar las implicaciones derivadas de la ampliación de facultades conferidas al INE.

### 3. Acceso a derechos político-electorales

Ante el nuevo mandato constitucional, los partidos políticos se vieron obligados a postular el mismo número de mujeres y hombres a los cargos de elección popular, esto con la finalidad de ampliar el acceso al poder legislativo de

las mujeres. Según la información disponible, en la mayoría de los congresos locales hubo un aumento importante de diputadas locales electas, en promedio, 15% más con respecto de la legislatura previa a la reforma. Actualmente, se estima que, en promedio, los congresos locales tienen un 40% de representación de mujeres. En la mayoría de las entidades, el mayor número de mujeres que lograron un escaño en el poder legislativo lo hizo por el principio de mayoría relativa, es decir, fueron postuladas en distritos electorales.

Otro tema que reguló la reforma político electoral de 2014 fueron las candidaturas independientes, estas concebidas como una vía alterna de participación política para quienes deseen contender por un cargo de elección popular (local y federal) fuera del marco de los partidos políticos. Desde el 2015 a la fecha, bajo esta modalidad, se han registrado alrededor de 585 candidaturas independientes para la obtención de un cargo de elección popular a nivel local y federal; no obstante, hasta el momento, únicamente 20 han logrado la victoria frente a candidatos postulados por los partidos políticos. Destaca el hecho de que son las presidencias municipales el cargo en el que los independientes han obtenido la mayor cantidad de triunfos. Los datos muestran que, bajo el contexto actual, las candidaturas independientes no suelen ser competitivas frente a las de los partidos políticos, quienes cuentan con un entramado legal e institucional que los favorece en términos de financiamiento público, estructura interna y otras prerrogativas. Ante ello, los candidatos independientes cuentan con la casi única ventaja del financiamiento privado, cuyo tope es mucho mayor que el de cualquier partido.

Vale la pena describir brevemente el proceso de registro de las candidaturas independientes. El INE pasó de un procedimiento basado en la recolección de firmas por escrito a la utilización de una aplicación digital por celular para la recolección de firmas obtenidas por auxiliares registrados por los candidatos independientes para desempeñar esta tarea. Esta mejora permitió al INE, durante el proceso de registro de candidatos independientes en 2018, realizar esta tarea con mayor efectividad e identificar que las firmas fueran efectivamente válidas, que se encontraban en el padrón electoral y que no hubieran sido obtenidas de forma ilícita. Sin embargo, el INE tuvo que autorizar la recolec-

ción de firmas en papel en aquellos municipios que se consideró que presentaban limitaciones económicas y de conectividad para utilizar la aplicación, la cual, además, registró fallas técnicas.

Sobre este particular, el INE enfrentó el reto de ofrecer garantías de audiencia para los candidatos independientes que alegaron haber recolectado el número de firmas requerido, por ejemplo, Jaime Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter, en el caso de candidaturas independientes a la Presidencia de la República. Aunque el INE demostró que el 60% de las firmas recolectadas por Rodríguez Calderón no eran válidas pues presentaban inconsistencias, el TEPJF consideró que 16 mil 656 firmas que el INE había señalado como inválidas, podían aceptarse bajo el argumento de que se había violado el derecho de audiencia del candidato, por lo cual ordenó su registro como candidato a la Presidencia de la República (ver sentencia SUP/JDC/186/2018 del 9 de abril de 2018). En el caso del ciudadano Ríos Piter, éste desistió posteriormente de continuar con el proceso de revisión de firmas en las instalaciones del INE. En ambos casos, aunque el INE otorgó derecho de audiencia y capacidad de revisión a estos candidatos ciudadanos, el TEPJF estimó conveniente determinar que el INE no había cumplido con este elemento. La sentencia del TEPJF pone en entredicho los principios de certeza y legalidad del proceso electoral al permitir a candidatos que presentaron firmas con irregularidades estar en la boleta, a reserva que dichas firmas sean consideradas después dentro de los procedimientos legales presentados por el INE ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

Un último aspecto por señalar en este apartado alude al rol del INE en su participación dentro de los procesos electorales de los partidos políticos. Bajo este nuevo andamiaje jurídico, el 2 de mayo de 2014, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) hizo la solicitud al INE para la organización de la elección nacional de integrantes del Consejo Nacional, Consejos Estatales y Municipales, y Congreso Nacional, mediante voto directo y secreto de todos los afiliados. Se acordó que la fecha de la jornada sería el 7 de septiembre de 2014, fecha en la cual los militantes del PRD votaron por cuatro figuras que integrarían su Congreso Nacional, así como sus Consejos Nacional, Estatal y Municipal.

Según los datos disponibles, la militancia perredista optó por involucrarse de manera más activa en la votación de los consejeros nacionales, dado que se registró un total de 2,055,501 votos, seguido de los congresistas nacionales (2,052,648). Asimismo, la elección de consejeros estatales registró un total de 2,050,363 votos y, por último, los consejeros municipales con 1,871,728 sufragios. Según información de la prensa de 2014<sup>3</sup>, el padrón de militantes del PRD contaba con 4 millones 437 mil 447 de personas, por lo que se registró una participación del 46%. Igualmente, se instalaron alrededor de 8 mil 249 casillas, en el 99.76% de estas, la jornada transcurrió con normalidad; sólo en 6 casillas se registró robo de boletas en entidades como Puebla, Guerrero, así como en los municipios de Tultitlán y Nezahualcóyotl, lo que impidió terminar el proceso. Los resultados mostraron que la mayor participación de la militancia perredista se dio en la Ciudad de México, seguido por el Estado de México, Guerrero y Michoacán.

Es importante destacar que, en otras elecciones internas, el PRD presentaba alta conflictividad poselectoral, sobre todo con casos como robo

de urnas, manipulación de resultados de votación y violencia en las casillas que instalaba este partido. La elección del año 2014 del PRD, como se comentó, sucedió con normalidad y permitió una renovación pacífica de los órganos colegiados de dicho instituto político.

La implementación de la reforma político electoral, como se discutió en esta sección, ha promovido cambios con distinto nivel de alcance. Dentro de estos, destaca la ampliación de atribuciones para el INE lo que, como consecuencia, ha generado una mayor presión sobre las capacidades organizacionales de este instituto, pues estas atribuciones significan un mayor número de recursos y esfuerzo en un contexto de austeridad. Asimismo, esta valoración también permite observar los avances relacionados con el establecimiento de condiciones más favorables para el ejercicio efectivo de los derechos políticos, por ejemplo, a través de la paridad de género y de las candidaturas independientes. No obstante, es necesario reflexionar también acerca de aquellos aspectos de la reforma que, por diversas razones, no han podido consolidarse. Sobre esto versa la siguiente sección del documento.

### III. TEMAS PENDIENTES

#### a) La reelección consecutiva en México

La reforma político electoral de 2014 eliminó la prohibición de reelección legislativa consecutiva –en vigor desde 1933– para el ámbito federal (Cámara de Diputados y Senado de la República) y para el local (diputaciones de los congresos cada entidad federativa). Además, esta reforma permite la reelección consecutiva de alcaldes, síndicos y regidores de los ayuntamientos. De acuerdo con el artículo 59 constitucional y el transitorio décimo primero de la reforma, las y los integrantes del Poder Legislativo que sean electos a partir de 2018 podrán reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos, en el caso de las y los diputados (12 años) y hasta por dos, en el caso de las y los senadores (12 años).

Para ello, deberán ser postulados por el mismo partido o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los postularon la primera vez, excepto cuando hayan renunciado

o perdido la militancia antes de la mitad de su mandato (CPEUM, art. 59). En consecuencia, la CPEUM *no establece lineamientos ni limitaciones sobre el principio de elección (mayoría relativa o representación proporcional) por el que fueron electos*: puede ser el mismo o diferente a la primera postulación (Ugalde y Rivera 2014: 199); ni establece criterios o plazos para presentar solicitudes de licencia para separarse del cargo antes del inicio formal de los procesos internos de selección de candidaturas (Acción de Inconstitucionalidad 50/2017). En el mismo tenor, estas modificaciones otorgaron discrecionalidad a las entidades federativas para definir sus propias reglas de reelección consecutiva en el nivel local, al establecer únicamente dos restricciones generales (CPEUM, arts. 115 y 116):

- 1) La duración en el cargo debe ser máximo de doce años consecutivos para diputaciones locales y seis años para gobernantes municipales.

<sup>3</sup> INE valida padrón de militantes 'elegibles' del PRD, enlace: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/15/971000>, (consulta: 13 de diciembre de 2017).



- 2) La postulación sólo podrá hacerla el mismo partido político o cualquiera de los partidos integrantes de la coalición, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Después de revisar las constituciones y legislaciones locales, se pudo verificar lo siguiente: 1) la totalidad de las legislaturas locales permite la reelección consecutiva en el poder legislativo, al igual que de presidentes municipales, con la excepción del estado de Hidalgo que no permite la reelección consecutiva de alcaldes, 2) en cuanto a periodos de reelección, en 23 entidades se permite la reelección hasta por cuatro periodos consecutivos de legisladores, mientras en el resto de las entidades sólo se permite uno. En cambio, en todos los estados se permite una sola reelección para presidentes municipales (Zepeda y Gómez, 2018).<sup>4</sup>

De acuerdo con la exposición de motivos de las iniciativas de ley que presentaron por separado el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, así como el dictamen de las comisiones del Senado, los objetivos de la reforma fueron contribuir al fortalecimiento de la relación entre representantes y electores; otorgar incentivos a los servidores públicos para rendir cuentas a los ciudadanos, quienes evaluarían su desempeño y, con base en esto, decidirían sobre otorgarles nuevamente su voto o no; profesionalizar la carrera de los legisladores y dar continuidad a las funciones legislativas, lo que incrementa eficacia en la labor parlamentaria.

En las elecciones de 2018, la reelección se pondrá en práctica para al menos un cargo de elección popular en 28 de las 30 entidades federativas que celebran comicios (INE; 2018: 25-26). A nivel federal, será hasta 2021 cuando los diputados federales tendrán la posibilidad de reelegirse, y, hasta 2024, para los senadores de la LXIV y LXV Legislaturas (2018-2024) (INE: 2018: 24).

Un problema potencial en el diseño institucional de la reforma es la ausencia de mecanismos institucionales que impidan que los alcaldes utilicen recursos públicos, mientras ejercen el cargo, para promocionar su imagen personal en periodo no electoral con miras a la reelección consecutiva,

lo que en la literatura sobre el tema se conoce como “personalismo en el ejercicio del poder” (Zovatto y Orozco 2008: 98; Casas-Zamora *et al.* 2016: 40). Para algunos especialistas, el hecho de que quien ocupa un cargo público aspire a reelegirse podría vulnerar la equidad en la contienda porque el resto de sus contrincantes estaría en desventaja respecto de la cantidad de recursos y tiempo invertido en la misma (Thompson 2012: 279; Comisión de Venecia 2018: 26-27). Según una revisión realizada, en 12 entidades se requiere que legisladores o presidentes municipales que buscan reelección se separen de su cargo en algún momento antes de la campaña electoral o del día de la elección, en 4 entidades es optativo separarse mediante licencia del cargo, en una entidad se menciona explícitamente la prohibición a candidatos a la reelección de utilizar sus cargos para promoción. En el resto de las entidades analizadas no hay obligación alguna de pedir licencia.<sup>5</sup> Esto pone de relieve un problema de regulación que podría afectar la equidad de la contienda. En particular, sería necesaria una regulación homogénea y profunda para evitar el uso de recursos públicos, ya que esa es una causal de nulidad de una elección bajo el nuevo régimen establecido. En especial, es relevante porque, como señala la literatura especializada (Berry; Berkman y Schneiderman, 2000), los que buscan su reelección suelen tener ventajas comparativas ante el electorado al estar más profesionalizados y al tener más reconocimiento entre estos.

La legislación para armonizar la reelección con otros principios democráticos y electorales es un tema pendiente de atender. Es necesario regular cuáles serán las facultades de la autoridad electoral administrativa y jurisdiccional, en el nivel local y federal, para vigilar aspectos como: el cumplimiento de la paridad de género, los procesos de selección de candidaturas, actos anticipados de campaña, propaganda personalizada, acceso a medios de comunicación, fiscalización de los gastos de campaña de candidatos con un cargo o sin él y candidaturas independientes, entre otros.

Las reglas electorales locales deben ser compatibles con la reelección, por lo que, si no se legisla en el nivel federal con criterios específicos de implementación, pasará a los partidos

<sup>4</sup> INE valida padrón de militantes ‘elegibles’ del PRD, enlace: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/15/971000>, (consulta: 13 de diciembre de 2017).

<sup>5</sup> Información obtenida de las constituciones y legislaciones locales vigentes.

políticos, candidatos y a la autoridad jurisdiccional la facultad de resolver y hacer compatibles el conjunto de reglas electorales para que la reelección inmediata no vulnere la equidad en la contienda. Actualmente, los congresos locales tienen discrecionalidad para legislar sobre los criterios para la reelección, por lo que esto podría derivar en una diversidad de medidas y resultados a lo largo del territorio nacional.

En especial, esto es relevante para el Congreso de la Unión, dado que no se ha legislado sobre la reelección para la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Este no es un elemento menor dado que en esta legislación se establecerán los criterios para llevar la reelección a la práctica y, con base en estos, las condiciones para la competencia política.

Adicionalmente, esto también permite aludir a la percepción de los ciudadanos mexicanos sobre este tema. Al respecto, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2012), señaló que 43.39% de los ciudadanos estaba en desacuerdo con la reelección de diputados; 44.28% en desacuerdo con la reelección de Presidentes Municipales o Jefes Delegacionales (ahora alcaldes); y 44.19% en desacuerdo en el caso de gobernadores. Estas cifras subrayan la relevancia de que los criterios que se establezcan para la reelección sean claros, transparentes y que promuevan condiciones favorables de competencia electoral. Lo contrario, podría agudizar la desconfianza en las instituciones y en el sistema político, en general. Sin embargo, una encuesta levantada a finales de 2017 mostró que la mayoría de los mexicanos (69%) desconocía que, a partir de las elecciones de 2018, está permitida la reelección en algunos cargos de elección popular (Parame-tría, 2017).

En ese sentido, no sólo es necesario mejorar el nivel de conocimiento que los ciudadanos mexicanos tienen sobre el Congreso de la Unión sino también incrementar la confianza y el interés en éste. Lo anterior, lo documentó Latinobarómetro (2017) al identificar que la confianza de los mexicanos en el Congreso es muy baja. Entre 1995 y 2017, más de dos terceras partes (67%) de los entrevistados dijo tener poca o

nula confianza en esta institución. Además, en la más reciente edición de Latinobarómetro (2017), 74 de cada cien mexicanos afirmaron tener poca o ninguna confianza en el Congreso.

Por su parte, la Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (IIJ-UNAM, 2017) tuvo, entre sus hallazgos, que a 45 de cada cien mexicanos no le interesan los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. En ese orden de ideas, la Encuesta Nacional de Cultura Política (IIJ-UNAM, 2015) arrojó que 45 de cada cien mexicanos considera que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados sólo son de interés para los políticos, frente a 30 de cada cien encuestados que afirmaron que son importantes para los ciudadanos.

En suma, además de la reelección consecutiva es necesario crear estrategias que permitan acercar a la ciudadanía con el Congreso de la Unión para promover que los mexicanos tengan mayor interés, nivel de conocimiento y confianza en el Poder Legislativo.

Considerando esta discusión, la reelección consecutiva, como parte de la reforma político electoral constituye un tema pendiente de valorar a partir de dos aspectos clave. El primero, como se señaló, el desarrollo de los criterios para su implementación en los distintos estados del país. El segundo, el establecimiento de la regulación que normará este tema en el Congreso de la Unión.

## b) Gobierno de coalición<sup>6</sup>

Desde hace más de dos décadas los gobiernos en México son minoritarios: quien ocupa la Presidencia de la República (además de no haber sido elegido por la mayoría de los votos) no ha contado con el respaldo mayoritario del Congreso. El gobierno de coalición se ha configurado en una propuesta básicamente para enfrentar dicha situación. Este tipo de unión de partidos podría explicarse como un gobierno que se comparte y en el que se aseguran mayorías estables en el Congreso, lo que permite concretar los objetivos de una agenda legislativa.

<sup>6</sup> El contenido de este apartado se puede consultar de manera extensa en: Palazuelos Covarrubias, Israel, (2018) "El futuro de los gobiernos de coalición en México. Un análisis de su (im)posible implementación", Mirada Legislativa No. 148. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 17p.

Algunas de las características de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales identificadas en la literatura son, por ejemplo, que previo a su formación, el presidente carece de una mayoría legislativa “propia” (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004); implica un acuerdo entre el presidente y al menos dos partidos políticos (Laver y Schofield, 1991, Amorim, 1998, y Chasqueti, 2000); su formación implica contar con una mayoría absoluta en el Poder Legislativo; los integrantes de la coalición acuerdan (y ratifican formalmente) al gabinete de gobierno (Riker, 1962); y las fuerzas integrantes convienen una agenda común.

Como se observa, una de las características esenciales de esta modalidad de gobierno es constituirse en un instrumento de gobernabilidad democrática y, uno de sus principales objetivos, dotar de legitimidad al gobierno. En una coalición de gobierno, “la presencia en los órganos del poder de miembros de distintas fuerzas políticas hace que los gobernados tengan una base para confiar en los agentes del poder en tanto que ninguno tiene por sí solo la capacidad total de decidir” (Valadés, 2016:78).

En este contexto, la figura de gobierno de coalición se incluyó en el contenido de la reforma política electoral de 2014, a través de la cual se faculta al Presidente de la República para optar por un gobierno de esta naturaleza. Constitucionalmente, el gobierno de coalición se estableció en los artículos 74 fracción III, 76 fracción II, así como 89 fracciones II y XVII. En esta última se dispone que la regulación de dicha modalidad de gobierno será a través de un Convenio y un Programa, documentos que deberán ser acordados entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso que pretendan unirse para formar gobierno y aprobados por mayoría de los miembros presentes en la Cámara de Senadores.

Este tipo de gobierno es una facultad presidencial optativa a la que se puede recurrir en cualquier momento del mandato y es posible disolver de acuerdo con las causas que prevenga el Convenio antes señalado (CPEUM, artículo 89, Fracción XVII). Además, el Senado tendrá la facultad exclusiva de ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga

de los Secretarios de Estado con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina (CPEUM, artículo 76, fracción II).

Este componente de la reforma fue previsto originalmente como una forma de responder a la necesidad de generar acuerdos entre las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión (Gobierno de la República, 2014).

La incorporación de los gobiernos de coalición a la reforma de 2014 tuvo como inspiración diferentes fuentes. Entre estas se identifican específicamente cuatro: primero, la propuesta del “gobierno de gabinete” del investigador Diego Valadés del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; segundo, el papel de la sociedad civil, principalmente a través del movimiento #ReformaPolíticaYA y la denominada *Primera Cumbre Ciudadana*; tercero, el cúmulo de iniciativas legislativas de los diferentes grupos parlamentarios en el Congreso; y cuarto, el *Pacto por México*.

El texto de Valadés (2003) es probablemente el primer referente directo de la introducción de los gobiernos de coalición en México, en éste propone contribuir a enfrentar y resolver los problemas de gobernabilidad del país, los cuales se derivan de una desarticulación en los trabajos entre poderes, en un sistema presidencialista centralizado.<sup>7</sup>

El papel de la sociedad civil también fue un elemento importante para la inclusión de este tema en la reforma. Las propuestas de cambio constitucional presentadas en julio de 2011 ante el Senado por el movimiento #ReformaPolíticaYA, conformado por ciudadanos y organizaciones cívicas, y la Cumbre Ciudadana de mayo de 2012 que reunió a diversos representantes de la sociedad civil, fueron referentes significativos y parte del contexto de exigencia que colocó el acento en aspectos de diagnóstico en las iniciativas que, posteriormente, sirvieron para incluir en la reforma el tema de los gobiernos de coalición (Castellanos, 2016: 21, 39 y 40).

De igual manera, los trabajos legislativos previos a la reforma fueron de suma importancia para la incorporación de la figura del gobierno de

---

<sup>7</sup> Esta propuesta ha sido fuente de inspiración de iniciativas de diferentes fuerzas políticas en el Congreso, tal es el caso de la presentada por el Senador Beltrones en 2011, misma que fue parte del paquete que derivó en la reforma política de 2014 y, con posterioridad a ella, de diversas que proponen la creación de una Ley del Gobierno de Coalición.

coalición. Entre estos destacan las iniciativas del Senador Manlio Fabio Beltrones (septiembre de 2011), la de los Senadores Fernando Herrera y Alejandro Encinas (julio de 2013), y la de los grupos parlamentarios del PAN en ambas cámaras del Congreso (septiembre de 2013).<sup>8</sup>

También destaca la *Agenda Mínima para Defender y Profundizar la Democracia*, propuesta por los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional del Senado de la República. Esta agenda proponía la inclusión de gobiernos de coalición y, con estos, la aprobación de un convenio programático por ambas cámaras, y un gabinete cuyos miembros, incluso el jefe del mismo, se encontrarán sujetos a ratificación y destitución a través del Congreso (Senado de la República, 2013).<sup>9</sup>

Finalmente, en buena parte como efecto de los elementos anteriores, se encuentra el *Pacto por México*, una agenda común signada por las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN, y PRD) y el gobierno federal, cuyo compromiso número 87 aludió a los gobiernos de coalición con la finalidad de “otorgarle al presidente la facultad constitucional de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno” (Gobierno de la República, 2012). En el documento se detalla la necesidad de que el programa de gobierno sea acordado por las fuerzas integrantes de la coalición y ratificado por la mayoría conformada en el Congreso, así como la integración de un gabinete de coalición que lo ejecute y una mayoría en el Congreso que lo asuma en su agenda legislativa.

De acuerdo con la reforma político electoral de 2014, un gobierno de coalición podría constituirse en el país a partir de 2018, es decir, surtiría efectos para el gobierno federal que resulte electo y que inicie su gestión en este año.<sup>10</sup> Su

viabilidad, considerando cómo se encuentra regulado hoy en día, dependerá de tres factores principales:

1. Los **resultados electorales** que dan pie a la configuración del Poder Legislativo. Si estos conducen a una integración mayoritaria del partido gobernante, pactar con otra u otras fuerzas en el Congreso sería ocioso. Por el contrario, si el partido del presidente electo no obtiene una mayoría (absoluta), ésta sería una primera condición favorable para instalar un gobierno de coalición.<sup>11</sup>
2. La **decisión del presidente** entre un gobierno dividido o uno compartido, es decir, convocar a otra u otras fuerzas políticas para coaligarse en el gobierno u optar por un gobierno minoritario obligado a buscar acuerdos coyunturales o pactos que emulen una coalición como el *Pacto por México* pero, al final de cuentas, transitorios. La voluntad del presidente puede modificarse en cualquier momento de su sexenio, un asunto importante porque puede responder a cambios en la integración del Congreso, principalmente luego de las elecciones intermedias.
3. La **capacidad de coalición** que se tenga desde el partido en el gobierno con otro u otros para constituir una mayoría estable en el Congreso. Esto incluye los acuerdos entre fuerzas políticas en cuanto a la conformación del Ejecutivo (es decir, cómo concretan compartirlo) y la integración de un sólo programa de gobierno que sea respaldado por dicha mayoría en el Legislativo.

La consolidación de un gobierno de coalición, por tanto, depende de diversos factores políticos. Además, la forma en que se instrumente esta figura podría ser objeto de nuevas modificaciones que establezcan un marco normativo

---

<sup>8</sup> Estas iniciativas son parte de un conjunto de 56 propuestas en materia política y electoral presentadas en las LX y LXI legislaturas cuyo contenido fue analizado y sistematizado para que constituyera la base sobre la que se elaboró el dictamen de la Reforma de 2014 desde el Senado (Castellanos, 2016: 22).

<sup>9</sup> Esta agenda se presentó el 15 de mayo de 2013 basada en tres grandes objetivos los cuales se pretendía alcanzar mediante 30 medidas específicas de reforma. Uno de esos tres objetivos consistía en que los Poderes Ejecutivo y Legislativo tuvieran una mejor relación de entendimiento y de cooperación a través de compartir responsabilidades de gobierno para lo que proponían precisamente la inclusión de gobiernos de coalición.

<sup>10</sup> De conformidad con el Artículo Décimo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

<sup>11</sup> Los gobiernos de coalición están pensados para lograr, entre otros objetivos, dotar de legitimidad a un gobierno que la mayoría de los votantes no eligieron; sin embargo, esta condición no sería adversa si el partido gobernante cuenta con mayoría en el Congreso.



amplio que detalle diferentes aspectos. En el transcurso de cuatro años, entre la aprobación de la reforma (2014) y la conclusión de la LXIII legislatura (2018), algunas fuerzas políticas presentaron, por separado, diversas iniciativas legislativas, ya sea a nivel constitucional o de leyes secundarias relacionadas con este tema.

Esta serie de iniciativas conforma un entramado desde el que es posible regular la implementación de los gobiernos de coalición en México y son, desde luego, base importante del debate en torno al tema ya que se componen de posturas diversas entre las que se identifican principalmente tres.

Dentro de la primera postura se encuentran quienes piensan que el gobierno de coalición se debe regular exclusivamente a partir de los documentos rectores que ya prevé la Constitución, de tal suerte que cada que un presidente convoque su conformación se puedan acordar reglas distintas y adecuadas, esto es, sin la necesidad de legislar más al respecto, sino mas bien, plasmando las particularidades en cada convenio y programa de gobierno.

Las otras dos posturas proponen reglas complementarias, incluso la expedición de un ordenamiento específico a manera de Ley Federal del Gobierno de Coalición. La diferencia entre ellas radica en que una se apega a la propia reforma, es decir, legisla a partir de ella, mientras que la otra, modifica constitucionalmente sus componentes para, desde estos nuevos, reglamentar dicha figura política.

Ambas se ven reflejadas en cada una de las propuestas vertidas en el Congreso luego de la reforma, mismas que provinieron de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, MC, y del PVEM. De entre los diversos temas que se colocan en la discusión a través de estas iniciativas destacan tres.

El primero que, en contraste con lo dispuesto actualmente por la Constitución, obliga a asumir un gobierno de coalición bajo ciertas

circunstancias relacionadas con los resultados electorales, ya sea de la votación para el cargo de Presidente de la República, o la del Congreso (propuestas del PRD y MC).<sup>12</sup>

El segundo se refiere a la introducción del balotaje como alternativa, junto con el gobierno de coalición, que legitime al presidente en caso de que sea electo con una cantidad de votos menor a la mayoría absoluta. Esta propuesta da a elegir al candidato presidencial ganador entre ir a una segunda vuelta (con el riesgo de perder en ella) o compartir el gobierno (propuestas del PVEM).

El tercero consiste en especificar el contenido, características y la manera en que se deben legitimar los documentos rectores del gobierno de coalición y la forma en que se nombrará y/o ratificará a los miembros del gabinete presidencial, así como la redefinición de sus funciones (propuestas del PAN, PRD, MC, y PVEM).<sup>13</sup>

Dada la reciente incorporación de la figura de los gobiernos de coalición en la legislación mexicana, es relevante valorar su pertinencia en función de tres aspectos principales: la efectiva separación de poderes; el papel de la oposición y el derecho de las minorías; así como el contexto de gobiernos minoritarios, parálisis legislativa, y acuerdos legislativos coyunturales.

Todas estas modificaciones deben ser vistas atendiendo al espíritu original de la implementación de estos gobiernos en el diseño institucional de México: que los poderes gocen de herramientas para hacer más ágil su interacción y asumir corresponsabilidad en sus trabajos, sin comprometer su separación y que esto constituya un beneficio ciudadano.

Asimismo, dado que el gobierno de coalición se construirá por el partido con la primera minoría y otro u otros que representen, en conjunto, más de la mitad de los votos en el Congreso (y que tendrán asegurada una mayoría absoluta que no los obligue a negociar con fuerzas menores) es

---

<sup>12</sup> Se refieren específicamente a no obtener un número de votos equivalente al 40% de la lista nominal de electores utilizada en la jornada comicial, o no conseguir más del 50% de la votación válida emitida. En el caso del Congreso se discierne que, para que la ley requiera un Gobierno de Coalición, es porque el partido que postuló al candidato ganador no cuenta con una mayoría absoluta en el poder legislativo.

<sup>13</sup> Respecto del Convenio de Coalición, se pretende definir su contenido agregando diversos elementos necesarios (por ley) para que este pueda ser signado y aprobado. Dentro de estos, se encuentra la definición de los partidos que integran el gobierno de coalición, la integración y organización del gabinete, la definición de la agenda legislativa común, las modalidades de rendición de cuentas del ejecutivo al legislativo, así como las formas y procedimientos de modificación y disolución de la coalición.



fundamental que estas asuman una función de vigilancia y de exigencia para que sus agendas también sean tomadas en cuenta y que los derechos de las minorías sean considerados.

Finalmente, en términos de implementación, adopción y funcionamiento de un gobierno de coalición en México, es importante no perder de vista que estos no representan una solución en sí mismos, por lo que deberá valorarse su pertinencia en función de los resultados que podrían derivarse de un esquema de esa naturaleza.

### c) Órganos públicos autónomos

Otro de los temas previstos por la reforma político electoral de 2014 fue la autonomía otorgada a la Fiscalía General de la República (FGR) y al Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En el primer caso, la FGR está contemplada en el artículo 102 constitucional como un “órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios”. La motivación para este cambio trascendía no sólo la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR), sino también la modificación de algunas de sus facultades, por ejemplo, la disposición sobre que el Fiscal o Agente del Ministerio Público de la Federación participe “en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley” (Gobierno de la República, 2014). La lógica subyacente a esta transformación era incrementar la eficacia de esta institución en los procesos de procuración de justicia. Esta reforma, además, contempla la existencia de dos fiscalías especializadas: una en materia de delitos electorales y otra en combate a la corrupción. El titular de esta última (y cuyo nombramiento está pendiente), por ejemplo, constituye uno de los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Para este fin, se presentaron diversas iniciativas de la Ley Orgánica de la FGR, incluyendo la del Ejecutivo Federal. Este proceso derivó en la presentación y aprobación, en la sesión del 14 de diciembre de 2017 del pleno del Senado de la República, del *Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en*

*el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.* Dicho proyecto “propone adicionar un párrafo segundo al artículo Décimo Sexto Transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] para establecer que una vez realizada la declaratoria de autonomía 14 constitucional de la Fiscalía General de la República, la Cámara de Senadores iniciará de forma inmediata el procedimiento previsto en el Apartado A del artículo 102 constitucional para la designación del Fiscal General; si la Cámara de Senadores no estuviere reunida, la Comisión Permanente la convocará inmediatamente a sesión extraordinaria. Señala que el Procurador General de la República que se encuentre en funciones, continuará en su encargo hasta en tanto el Senado designe al Fiscal General de la República” (Senado de la República, 2017). Así, dicho proyecto fue remitido a las legislaturas estatales para su aprobación.

En este rubro se incluye también el tema del CONEVAL. Como prevé el artículo 26 de la Constitución, el CONEVAL será un “órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social...” La reforma político electoral señala que el nombramiento, tanto del presidente como de los seis consejeros, se realizará a partir del voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Ante esto, uno de los aspectos pendientes es precisamente la promulgación de la ley secundaria que regule el funcionamiento del CONEVAL bajo el modelo de autonomía y organización que prevé la Constitución.

Así, desde la Cámara de Diputados se han presentado iniciativas de ley del CONEVAL, cuyo estatus está pendiente en comisiones en el Senado de la República. Como consecuencia, ante la ausencia de esta ley, el nombramiento del presidente y de los consejeros no se ha concretado.

No obstante, la autonomía del CONEVAL y el modelo de funcionamiento que se propone, no han sido temas exentos de críticas, el propio Consejo externó, en su momento, la preocupación sobre que los cambios propuestos por la reforma político electoral, en particular, que la participación de la Cámara de Diputados en la selección de los consejeros mermara la credi-

bilidad de la institución a partir de la posible “partidización” de este proceso (CONEVAL, 2014).

Así, las discusiones han versado sobre las posibles implicaciones de la autonomía del CONEVAL en términos de su credibilidad y legitimidad; sin embargo, un aspecto importante que debe tomar en cuenta la legislación secundaria es el fortalecimiento de los procesos para fomentar el uso de las evaluaciones.

#### IV. REFLEXIONES FINALES

A partir de la implementación de la reforma se han notado avances importantes en términos organizacionales, de procesos y calidad de resultados públicos del sistema electoral. En particular, se logró efectivamente homologar procesos electorales en el ámbito local, mejorar las capacidades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, así como ampliar derechos para ciudadanos, mujeres y militantes de partidos políticos. Sin embargo, se identifica que los retos administrativos, presupuestales y jurídicos para el INE se tornan cada vez más complejos, no sólo en materia de las dimensiones organizacionales de las elecciones ante el aumento de facultades y elecciones simultáneas, sino también en la ejecución de decisiones concretas para el funcionamiento de estos procedimientos.

Un elemento por destacar es el rol que ha tenido el TEPJF, el que ha emitido sentencias que contradicen al INE en temas como la asignación de consejeros electorales, la definición de rebase de topes de campaña y la verificación de firmas que deben obtener los aspirantes independientes a candidaturas. Estas sentencias han generado incertidumbre sobre si es posible implementar la reforma política electoral con suficientes garantías de confianza para la ciudadanía. En este contexto, es necesario evaluar el entramado jurídico y el proceso de designación del TEPJF a la luz de estas sentencias, las cuales han sido en detrimento de las capacidades organizacionales del INE y en la percepción sobre su legitimidad.

Finalmente, la autonomía de CONEVAL constituye un tema pendiente para la nueva legislatura dado que, ante la ausencia de la legislación secundaria que regule su funcionamiento, dicha autonomía no podrá ejercerse de forma efectiva. Esto, además, limita el marco de actuación del Consejo pues no se han hecho explícitas las nuevas atribuciones que tendrá como la institución encargada de la evaluación de la política de desarrollo social y de la medición de la pobreza en México, ya como un órgano fuera de la esfera del Poder Ejecutivo.

Respecto de los temas pendientes derivados de la reforma político electoral, como se señaló, se observa la necesidad de definir los criterios que regulen la implementación de aspectos clave como la reelección de los integrantes del Congreso de la Unión, así como de las condiciones que podrían normar la conformación de un gobierno de coalición. Asimismo, el rol de las legislaturas estatales es indispensable para que el Senado de la República pueda iniciar el procedimiento para el nombramiento del Fiscal General de la República, así como el papel del Legislativo Federal para la promulgación de la ley que regule el funcionamiento del CONEVAL.

Finalmente, el actual proceso electoral constituirá una prueba de gran relevancia para conocer cómo funcionó, en la práctica, el conjunto de modificaciones que promovió la reforma político electoral de 2014. Algunos de estos elementos se centrarán, fundamentalmente en valorar cómo la ampliación de facultades del INE se tradujo en acciones ejecutadas adecuadamente, especialmente, en un contexto de recursos limitados. En relación con el fortalecimiento de los derechos políticos –paridad de género, candidaturas independientes– esto deberá reflexionarse en función de los resultados obtenidos en las elecciones, así como en las discusiones que se deriven de los procesos que se implementaron para estos propósitos.

## FUENTES CONSULTADAS

- Amorim, O. (1998). *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. (Trabajo presentado en LASA). Chicago. Septiembre 24-26, 1998.
- Axelrod, R. (1970). *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Berry, W. D.; Berkman M.B. y Schneiderman, S. (2000), "Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries", *American Political Science Review*, vol. 94, núm. 4, pp. 859-874.
- Cardarello, A. (2017). Coalición de partidos políticos. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH. Tercera edición.
- Casas-Zamora, M. V., Muñoz-Pogossian, B. y Chanto, R. (Eds.), 2016, *Reformas políticas en América Latina, tendencias y casos*. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C.
- Castellanos, R. (2016). La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos. Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos. Número 8. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 136 pp.
- Chasqueti, D. (2000). Balotaje y coaliciones en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 12, pp. 9-34.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*. Montevideo: Ediciones Cauce CSIC.
- Cheibub, J. A.; Przeworski, A. y S. Saiegh (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4, pp. 565-587.
- Comisión de Venecia, 2018, Informe sobre los límites a la reelección de los presidentes, Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, Organización de Estados Americanos (trad.), pp. 1-28.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). *Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el CONEVAL*. Disponible en: <https://goo.gl/2gkGVQ>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). *Diario Oficial de la Federación*. 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 15-09-2017.
- Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 14 de febrero de 2014.
- Gobierno de la República (2012). *Pacto por México*. 2 de diciembre de 2012. 19pp. Recuperado de: <https://bit.ly/2J1NOtK>
- \_\_\_\_\_ (2014). *Explicación ampliada de la reforma político-electoral*. 22 pp. Recuperado de: <http://bit.ly/2v2wWv8>
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2016). *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023*. Recuperado de: <https://goo.gl/F25d43>
- \_\_\_\_\_ (2018). *Numeralia Proceso Electoral 2017-2018*, No. 14, Instituto Nacional Electoral, México, pp. 1- 91.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*. Recuperado de: <https://goo.gl/Y3VSn3>
- Laver, M., y Schofield, N. (1991). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

- Palazuelos, I. *et.al.* (2018). "Formación e integración de un Gobierno de Coalición en México. Ocho preguntas sobre ocho iniciativas", Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas, No. 20, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 27 pp.
- Ramírez Lemus, E. E. (2018). "La reforma político electoral 2014: avances de implementación previo a las elecciones de 2018", Temas Estratégicos, No. 53, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Ramírez Lemus, E. E. y R, Zepeda Gil (2017), "Gasto y fiscalización electoral en México: 1997-2017", Temas Estratégicos, No. 48, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- \_\_\_\_\_ (2017a). "Topes de gasto de campaña en México", Notas estratégicas, No. 8, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Heaven: Yale University Press.
- Senado de la República (2013). Conferencia de prensa del coordinador del GPPAN Ernesto Cordero Arroyo acompañado de los senadores Barbosa, Gil-Zuarth, y Camacho Solís. México. Recuperado de: <https://bit.ly/2JeLYcl>
- \_\_\_\_\_ (2017). Actividad legislativa. Primer periodo ordinario. Tercer año. LXIII Legislatura. Recuperado de: <https://goo.gl/Luwghe>
- Thompson, J. (2012) "La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral", en *Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales*, Cuadernos de Capel, vol. 57, San José, IIDH.
- Valadés, D. (2003). *El gobierno de gabinete, México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 124 pp.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Los gobiernos de coalición en América Latina. Experiencias y perspectivas*. El Colegio Nacional.
- Zepeda Gil y R. Santana Gómez (2018), "Reelección consecutiva en las entidades de la República Mexicana", *Notas Estratégicas*, No. 27, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

## Encuestas referidas

- Latinobarómetro (2017). *Análisis Online*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- IJ-UNAM (2015). *Encuesta Nacional de Cultura Política*. México: UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*. México: UNAM.
- Parametría (2017). *Opinión en México sobre la reelección*. México: Parametría.
- SEGOB (2012). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: Secretaría de Gobernación.

**TEMAS ESTRATÉGICOS** es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

**Elaboración de este reporte:** Perla Carolina Gris Legorreta, Raúl Zepeda Gil, Israel Palazuelos Covarrubias, Lorena Vázquez Correa y Christian Uziel García Reyes. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

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

**Cómo citar este reporte:**

Gris Legorreta, P. C. *et al.* (2018), *Reforma político electoral: Balance y agenda pendiente*, Temas Estratégicos, No. 61, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.





## COMITÉ DIRECTIVO

**Sen. Manuel Bartlett Díaz**  
Presidente

**Sen. Marlon Berlanga Sánchez**  
Secretario

**Sen. Daniel Ávila Ruiz**  
Secretario

**Sen. Rubén Antonio Zuarth Esquinca**  
Secretario

**Juan Pablo Arroyo Ortiz**  
Coordinador Ejecutivo de Investigación

**Alejandro Encinas Nájera**  
Dirección General  
de Investigación Estratégica

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