

Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014

Luis Eduardo Medina Torres



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**Gobernanza y régimen
electoral en la reforma
política de 2014**

Luis Eduardo Medina Torres

342.7106 Medina Torres, Luis Eduardo
M352g

Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014 /
Luis Eduardo Medina Torres. -- Primera edición. -- México : Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

56 páginas ; 22 cm.-- (Temas selectos de Derecho Electoral; 52)

ISBN 978-607-708-347-4

1. México -- Política y gobierno. 2. Reforma electoral -- México
-- 2012-2014. 2. Reforma constitucional -- México -- 2012-2014.
I. Título. II. Serie.

Temas selectos de Derecho Electoral

Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014

Primera edición 2016.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad
exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-347-4

Impreso en México.

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado Constancio Carrasco Daza
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado Constancio Carrasco Daza
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Dra. Elisa Speckman Guerra

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

Secretarios Técnicos

PRESENTACIÓN

En esta entrega de la colección Temas selectos de Derecho Electoral, el doctor Luis Eduardo Medina Torres, especialista en la investigación de procesos políticos, analiza las reformas electorales de 1996 y de 2007-2008 en comparación con la de 2014 para determinar la afectación de la gobernanza electoral mexicana.

La hipótesis central de este trabajo sostiene, precisamente, que las reformas constitucionales y legales de 2014 alteraron la administración y la gestión de los procesos electorales mexicanos, aunque su impacto en la resolución de conflictos fue menor.

Para determinar lo anterior, el autor divide su análisis en tres apartados centrales: el primero lo destina a la discusión conceptual de la gobernanza electoral en el caso mexicano y su aplicación en las reformas que antecedieron los cambios constitucionales y legales de 2014.

Luis Eduardo Medina define la gobernanza electoral como la relación entre los actores políticos y las autoridades electorales, en el marco de un proceso comicial competitivo con reglas conocidas y procedimientos adoptados por los participantes. Señala que para analizar esa relación se utilizan cuatro categorías —actores participantes, sistemas de reglas, órdenes de gobierno y órganos electorales— que se revisan en cuatro niveles —diseño de reglas (arena legislativa), aplicación de reglas (arena administrativa), resolución de disputas (arena jurisdiccional) y revisión regional (arena internacional)—. Posteriormente, repasa algunas definiciones y conceptos que cambiaron con las reformas constitucionales, como la introducción de las candidaturas independientes, que modificó el concepto de actores políticos, o la determinación de que las

entidades federativas adoptaran en sus legislaciones lo concerniente a las iniciativas ciudadanas, lo cual modificó el orden de gobierno.

Así, el autor afirma que si bien la mayor parte de las definiciones políticas se mantuvieron estáticas entre 1996 y 2012, a partir de ahí comenzaron a presentarse variaciones que fueron más profundas en 2014 y encuentra, incluso, antecedentes de la nacionalización de las elecciones.

El segundo apartado comprende el estudio central de la obra, pues se describen y analizan los contenidos de la reforma de 2014 concernientes al régimen electoral. Medina Torres hace la distinción entre la noción de régimen electoral y de sistema electoral: entiende al primero como las reglas generales de la administración y gestión de las elecciones, y al segundo, como la conversión de votos en escaños.

En esa sección, además, se analizan las iniciativas de reforma propuestas por los partidos políticos de oposición respecto de las temáticas específicas del régimen electoral: precampañas, campañas y propaganda electoral; modalidades de votación; modalidades de financiamiento; modelo de fiscalización; elecciones concurrentes, y representación proporcional.

De lo anterior, el autor concluye que se proponían puntos de avanzada —la votación electrónica—, otros de ajuste —distribución del financiamiento público—, algunos que califica como de franca decepción —umbral legal para mantener el registro y acceder a la representación proporcional— y omisiones claras en temas como el financiamiento para los candidatos independientes y la fórmula de conversión de votos en escaños.

Para continuar, Medina Torres presenta cómo quedaron plasmadas las mismas temáticas en las reformas constitucional y legal de 2014, iniciando por el tema de las campañas y las precampañas, en el cual resalta que lo novedoso consistió en que se estableció un plazo para que los órganos de justicia interna de los partidos resolvieran las impugnaciones por candidaturas.

Con relación a la propaganda, el autor afirma que no hubo mayores cambios, salvo lo relativo a la modificación de fechas, que fue una consecuencia directa del cambio de la jornada electoral. Sin embargo, apunta que los mayores ajustes fueron en el sentido de disminuir las restricciones a la propaganda electoral. Respecto de la fiscalización, subraya la inclusión del sistema de contabilidad homogénea y en línea para conocer los movimientos financieros de los partidos en tiempo real, lo que tiene como objetivo principal la emisión de dictámenes de fiscalización antes de las declaraciones de validez.

En cuanto al modelo de votación de los mexicanos en el extranjero, el autor señala que no sufrió modificaciones, pues permaneció por vía postal; sin embargo, se incorporó la posibilidad de que se realizara de forma presencial en consulados, dejando la votación electrónica para futuras reformas.

Por lo que se refiere a las candidaturas independientes, Medina Torres apunta que la legislación fue más prolija al establecer las formalidades del registro, los derechos y las obligaciones de los candidatos, así como sus prerrogativas, el financiamiento y la fiscalización. Observa que existen ciertos aspectos en los requisitos que deben cumplir los ciudadanos, que volverán complicada la operación de la figura.

Ahora, respecto a la distribución de los votos y la representación proporcional, el autor señala que no hubo mayores modificaciones, salvo el aumento del umbral legal a 3%, que dificultará la permanencia de algunos partidos políticos. No obstante, en el ámbito local, esas modificaciones ordenadas desde la ley general impactaron considerablemente, dada la diversidad de fórmulas para la integración de los congresos, lo que propició diversas acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Luis Eduardo Medina destaca una dificultad en el tema general del régimen electoral, tanto por los órdenes normativos como por

la aplicación específica de las reglas, toda vez que con la reforma no se logró establecer reglas homogéneas que pudieran ser aplicadas en todos los órganos de gobierno. También señala otras temáticas, como la reelección, la jornada unificada y las casillas únicas, que han terminado en acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN en búsqueda de excepciones para no armonizar las legislaciones locales.

Finalmente, en el tercer apartado, el autor presenta un balance de las reformas, comparando las de 1996 y 2007-2008 con las de 2014, y los efectos que tales modificaciones provocan en el conjunto de disposiciones y en la gobernanza electoral.

Esta obra es de gran valía, ya que ofrece una lectura clara y fluida que lleva de la mano al lector por las diferentes temáticas de la gobernanza electoral, por medio de las distintas reformas, e incluye opiniones del autor y llamadas de atención en puntos que habrán de ser revisados y evaluados en trabajos posteriores, tras el proceso electoral de 2015, para que se hagan los ajustes correspondientes mediante la interpretación de los tribunales electorales.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

GOBERNANZA Y RÉGIMEN ELECTORAL EN LA REFORMA POLÍTICA DE 2014

Luis Eduardo Medina Torres

SUMARIO:

- I. Introducción.
- II. Desarrollo conceptual
y antecedentes normativos.
- III. Régimen electoral en la reforma
política de 2014.
- IV. Comparativo de la reforma política
de 2014 con las de 2007-2008 y 1996.
- V. Conclusión. Consecuencias políticas
de los cambios electorales.
- VI. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco de las reformas estructurales, durante 2013 y 2014 se procesó una en el ámbito político, la cual tuvo una clara vertiente electoral y armonizó las reformas que se habían efectuado previamente, entre las que destaca la de derechos humanos y la de los instrumentos de participación ciudadana: consultas populares, iniciativa ciudadana y candidaturas independientes (Medina, Hernández y Ramírez 2015).

La reforma política publicada el 10 de febrero de 2014 (DOF 2014, 10) modificó varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME); además, incorporó nuevos ordenamientos como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP); todos estos cambios y los nuevos ordenamientos entraron en vigor en ese mismo año.

Con este recuento, se observa que la anterior fue una reforma amplia en los instrumentos legales, aunque no puede afirmarse lo mismo con respecto a sus contenidos ni a su orientación, ya que ratificó varias de las decisiones que se habían adelantado en la reforma electoral de 2007-2008, como las regulaciones en la vida interna de los partidos, el modelo de comunicación política y el establecimiento de procedimientos sancionadores expeditos por parte de la autoridad federal (González 2009, 21-60; Valdés 2009, 13-20; Serra 2009).

Sin embargo, sí hubo un elemento central que tamizó la discusión y las propuestas de la reforma política de 2014: la nacionalización de los procesos electorales. Este punto —que fue el más

álvido de la reforma— tuvo una solución a medio camino entre las propuestas de un sistema electoral solamente con órganos nacionales (Partido Acción Nacional [PAN], Partido de la Revolución Democrática [PRD]), y lo que se aprobó, que fue un sistema electoral con órganos nacionales y subnacionales, aunque los segundos fuertemente vinculados con los nacionales.

Para evaluar las modificaciones constitucionales y legales, en el ensayo se aborda, primero, una discusión conceptual respecto a la gobernanza electoral, se contextualizan los conceptos para el caso mexicano y, a manera de ejemplo, se revisan las reformas políticas previas, particularmente, la de los instrumentos de participación ciudadana que fueron un anticipo de los cambios que tuvieron su desarrollo constitucional y legal con la reforma política de 2014.

Después, se describen y analizan los contenidos de la reforma política de 2014 concernientes al régimen electoral que es el centro del estudio. Además de definir la noción de régimen electoral para distinguirla de sistema electoral, se analizan las propuestas de los partidos políticos, los cambios constitucionales y legales, además de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en las acciones de inconstitucionalidad que fueron promovidas por dichos partidos y que afectaron directamente al régimen electoral.

Finalmente, a manera de balance de las reformas, se comparan de forma sincrónica las estipulaciones de 1996 y 2007-2008 con las de 2014, así como los posibles efectos que tales modificaciones provocaron en el conjunto de disposiciones y en la gobernanza electoral, lo anterior para sostener el argumento de que las últimas reformas han modificado la gobernanza electoral mexicana, específicamente en el ámbito de la aplicación de las reglas.

Así, la hipótesis del trabajo es que las reformas constitucionales y legales de 2014 alteraron la administración y la gestión de los procesos electorales, aunque su impacto en la resolución de conflictos fue menor.

II. DESARROLLO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES NORMATIVOS

En esta parte del libro se revisan los contenidos de la gobernanza electoral y, a manera de ejemplo, se muestra su aplicación en las reformas del periodo 1996-2012 que fueron los antecedentes de los cambios constitucionales y legales de 2014.

GOBERNANZA ELECTORAL

Para observar la arquitectura y el diseño institucional, se pueden tomar diversas perspectivas de análisis y de enfoques. En este documento se propone la perspectiva de la gobernanza, que significa la participación de diversos actores en la toma de decisiones para el diseño de políticas e instituciones (Aguilar 2013). Esta noción de gobernanza, en el ámbito electoral, ha tenido tres grandes vertientes: una que ha puesto énfasis en los órganos responsables de la administración de elecciones que han sido determinados como los responsables de las transiciones (Pastor 1999; López 2004); otra que ha puesto énfasis en las dimensiones de la gobernanza electoral: legislativa, administrativa y jurisdiccional (Mozaffar y Schedler 2002; Einsestadt 2004; Brenes 2011; Marchetti 2012; Ramírez 2013), y la más reciente ha centrado su atención en el proceso electoral, con lo que se ha desarrollado un enfoque integral (Norris 2013) de naturaleza sistémica (Picado 2009) y de carácter cíclico (Medina y Ramírez 2014). Estas tres perspectivas han nutrido los desarrollos conceptuales de la gobernanza electoral.

Así, la literatura especializada en el tema ha definido la gobernanza electoral como la relación entre actores, reglas, procesos, procedimientos y acciones (Medina y Ramírez 2014) en el marco de comicios competitivos (Torouco 2014). Para analizar tal relación, se utilizan cuatro categorías: actores participantes, sistemas de reglas,

órdenes de gobierno y órganos electorales, que se revisan en cuatro aspectos: diseño de reglas (arena legislativa), aplicación de reglas (arena administrativa), resolución de disputas (arena jurisdiccional) y revisión regional (arena internacional).

El diseño de reglas es la arena política en la que los legisladores se ponen de acuerdo respecto a las decisiones fundamentales; por ejemplo, quiénes pueden postular candidatos, de qué manera se van a conformar los órganos electorales o cuáles serán las reglas para la operación electoral.

La aplicación de reglas es la arena de ejecución. Regularmente, la lleva a cabo el órgano encargado de organizar las elecciones e, independientemente del tipo de que se trate, las actividades que realiza son de naturaleza administrativa, ya que regula la administración y la gestión de comicios.

La resolución de disputas es la arena de la jurisdicción. Comúnmente, la realiza algún tribunal u órgano jurisdiccional que resuelve las controversias que se presentan, ya sea por la organización o por los resultados electorales. Es importante tener en cuenta el siguiente principio: el órgano jurisdiccional puede revisar todas las decisiones del administrativo, por lo que incide desde el inicio del proceso electoral, aunque su manifestación principal es cuando determina al ganador en una resolución final. Esta posible participación es la que da a la gobernanza su carácter sistémico y su naturaleza cíclica; así, se puede considerar que aquella es un ciclo que sirve para analizar el proceso electoral.

Por último, la revisión regional se presenta en aquellos casos como los latinoamericanos, que reconocen la jurisdicción de un sistema regional protector de derechos humanos, en los cuales los organismos regionales se convierten en instancias locales que pueden revisar las decisiones de los órganos nacionales (Hitters 2013).

De esta forma, el ciclo de la gobernanza queda completado cuando se emite una resolución final o una recomendación regional,

o cuando se regresa al ámbito legislativo algún tipo de propuesta que pueda ser incorporada en una reforma futura (Alanis 2008). Ese, por cierto, fue el caso de las reformas electorales de 2007-2008 y de 2014, como se verá más adelante.

El estudio integral de la gobernanza electoral contempla las cuatro dimensiones antes descritas y también cuatro categorías de análisis ya mencionadas: actores participantes, órdenes de gobierno, sistemas de reglas y órganos electorales. Estas dan las pautas para observar el ciclo y, al relacionarlas con las dimensiones, permiten analizar, en conjunto, el proceso electoral (Medina y Ramírez 2014).

En lo que se refiere a los actores, la decisión es acerca de quiénes pueden postular candidatos a puestos de elección popular: los partidos políticos, los ciudadanos, o ambos, que es la respuesta general de los sistemas políticos, aunque, como se verá más adelante, en el caso mexicano esto aconteció hasta 2012. Así, la diferencia estriba en los posibles postulantes.

Respecto a los órdenes de gobierno, es necesario considerar si hay más de uno o solamente el nacional; de existir dos o más órdenes subnacionales, hay que identificar para qué tipo de elección opera cada uno. En el caso mexicano, hasta la reforma de 2014, claramente hubo dos órdenes de gobierno: nacional y subnacional; después de ella, solo uno.

En el ámbito de los sistemas de reglas, antes de la reforma había dos diferenciados: nacional y local. En la actualidad, tendría que considerarse uno nacional de reglas electorales y uno regional de revisión, que es el sistema interamericano de derechos humanos.

Finalmente, en cuanto a los órganos electorales, se presentan dos diferencias: la del órgano administrativo respecto del jurisdiccional y la de los órganos nacionales respecto de los subnacionales. En el caso mexicano, después de la reforma, tendría que considerarse solamente la distinción entre órganos administrativos y jurisdiccionales.

Con las categorías y sus posibles variables se pueden analizar los diversos casos específicos, los cuales, revisados desde la perspectiva del proceso electoral, se observan con los cuatro aspectos: diseño, aplicación, resolución y revisión; es claro que las primeras decisiones o las decisiones de carácter político están en la arena legislativa.

Así, los diseñadores podrían considerar que solamente los partidos políticos tienen la facultad de postular candidatos a puestos de elección popular, dejando afuera a los ciudadanos que pretendieran postularse de manera ajena a los partidos. Otro ejemplo es que los legisladores determinaran que no podría haber financiamiento público, solamente aportaciones privadas, con lo que el Estado no financiaría a los partidos. Un ulterior ejemplo es que los diseñadores podrían determinar que los resultados de las elecciones serían calificados por los legisladores en funciones. Por cierto, las decisiones anteriores estuvieron presentes en el caso mexicano previo a las reformas del periodo de 1977 a 2014. Para observar tales diferencias, es pertinente utilizar las dimensiones y las categorías de análisis.

En síntesis, la gobernanza electoral es la relación que se presenta entre los actores políticos y las autoridades electorales en el marco de un proceso comicial competitivo, con reglas conocidas y procedimientos adoptados por los participantes, cuyo ciclo inicia con las decisiones legislativas y termina con una resolución jurisdiccional o con una recomendación de modificaciones legislativas —con esta definición se analizan las decisiones políticas de 2014 en el siguiente apartado—.

Enseguida, se analizan los cambios constitucionales previos a la reforma de 2014, ya que estas modificaciones anticiparon su orientación y el sentido de varios de sus ajustes.

A guisa de ejemplo, vale la pena repasar brevemente las definiciones que los legisladores tomaron en las reformas previas. Es interesante denotar las categorías en una perspectiva sincrónica que permita observar casos específicos como las definiciones

constitucionales y legales de 1996 y 2007-2008. En el ámbito de los actores, en ambas reformas se mantuvo la exclusividad de los partidos para postular candidatos a puestos de elección popular; respecto a los sistemas de reglas y los órdenes de gobierno, se mantuvieron dos sistemas: el federal y los estatales. En el caso de los órganos, también se conservaron las diferenciaciones entre nacionales y subnacionales, y entre administrativos y jurisdiccionales. Varias de estas decisiones comenzaron a cambiar en las modificaciones constitucionales de 2012.

En agosto de 2012, al final de la legislatura, los diputados federales y los senadores propusieron al constituyente permanente una reforma para introducir las candidaturas independientes, las consultas populares y las iniciativas ciudadanas en la Constitución. Esta reforma —que fue publicada el 9 de agosto de 2012 (DOF 2012, 2)— alteró las determinaciones en lo relativo a los actores políticos y los órdenes de gobierno, porque se introdujo la posibilidad de que los ciudadanos pudieran postularse sin tener respaldo partidario (CPEUM, artículo 35, fracción II, 2012), lo cual terminó con la exclusividad de los partidos políticos como únicos postulantes (Gilas y Medina 2014, 57-8); asimismo, en un antecedente de lo que sucedería en 2014, se estipuló que las entidades federativas tendrían que adoptar lo concerniente a las iniciativas ciudadanas (CPEUM, artículo 35, fracción VII, 2012) y a las consultas populares (CPEUM, artículo 35, fracción VIII, 2012) en sus órdenes legislativos. Así, una decisión del ámbito federal se nacionalizó para que fuera similar en el orden subnacional. Por cierto, este procedimiento fue el que se utilizó en la reforma constitucional de 2014, el cual estipuló la nacionalización de los procesos electorales, como se verá en el siguiente apartado.

Cuadro 1. Reformas constitucionales e instrumentos de participación

Medio	1996	2007-2008	2012	Observaciones
Candidaturas independientes	No contempladas	No contempladas	Regulación constitucional	Entre 1996 y 2012 hubo diversos juicios para contemplarlas.
Consultas populares	No contempladas	No cotempladas	Regulación constitucional	Sin desarrollo legal hasta 2014.
Iniciativas ciudadanas	No contempladas	No contempladas	Regulación constitucional	Sin desarrollo legal hasta 2014.

Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, se puede señalar que la mayor parte de las definiciones políticas se mantuvieron en el periodo 1996-2012; sin embargo, a partir de la reforma constitucional de 2012 comenzaron a presentarse variaciones, las cuales se profundizaron en 2014.

Entre las principales orientaciones que se anticiparon en la reforma constitucional de 2012 se encuentra la obligación para que los congresos locales adecuaran y adoptaran las definiciones nacionales de los instrumentos de participación ciudadana a sus propios sistemas normativos. Si bien en varios estados ya se contemplaban las iniciativas y las consultas, no era en todos, además, las candidaturas independientes estaban excluidas. Aquí se encuentra el antecedente de la nacionalización de las elecciones, que fue uno de los temas polémicos en 2014.

Con la reforma de 2012 también surgió la discusión acerca de las competencias y las instancias encargadas de las actividades para volver operativos los instrumentos de participación ciudadana. En el otoño de 2014, la SCJN mostró los límites del diseño institucional de dichos instrumentos al considerar que no eran posibles las consultas solicitadas por diversos actores políticos, porque varias caían en las restricciones constitucionales estipuladas en la reforma mencionada.

En todo caso, es pertinente considerar la reforma de 2012 como el antecedente de las orientaciones que tomó el legislativo en los cambios constitucionales y legales de 2014.

III. RÉGIMEN ELECTORAL EN LA REFORMA POLÍTICA DE 2014

Antes de revisar las propuestas de los partidos políticos y las reformas que fueron aprobadas por el constituyente permanente en el ámbito constitucional y por los legisladores federales en el aspecto legal, es menester hacer una diferenciación y una delimitación: la primera, entre régimen y sistema electorales; la segunda, respecto a los contenidos temáticos analizados en el presente trabajo, debido a que este es parte de una colección que revisa la reforma electoral en su conjunto.

La literatura del tema identifica al régimen electoral con las reglas correspondientes a la operación electoral, regularmente en lo que concierne al ámbito administrativo, aunque en casos en los que existe un solo órgano de gestión comicial también implican las reglas del ámbito jurisdiccional.

Es importante señalar que existe una diferencia entre sistema y régimen electorales: el primero es la operación que se realiza de la conversión de votos en escaños; es propiamente la fórmula que se utiliza para traducir los sufragios de los ciudadanos en puestos de representación política. El segundo integra las reglas correspondientes a la administración y la gestión de comicios. Así, dicho régimen contiene las reglas relativas a la organización y administración de los comicios; es diferente al sistema electoral porque este es únicamente la conversión de votos en escaños. El régimen electoral es general y el sistema electoral es específico.

En un texto de Enrique Alcubilla se menciona que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de España establece

la organización del conjunto de las elecciones políticas que se celebran para la constitución de los distintos órganos representativos del Estado; en otras palabras, da respuesta normativa a las distintas cuestiones que tal organización comporta: la definición de los actores del proceso electoral y el régimen de la presentación de candidaturas; la delimitación de las circunscripciones o distritos electorales; la determinación de la fórmula para traducir los votos en escaños; la elaboración del censo electoral que refleje fielmente la composición del cuerpo electoral; la garantía de una Administración Electoral independiente del Gobierno; la disposición adecuada de la operación material de votación en orden a asegurar la universalidad, libertad y secreto del sufragio, así como del escrutinio de los votos emitidos; el establecimiento de una campaña electoral en que se cumplan los requisitos de la libre comunicación de las ideas e igualdad de oportunidades de las fuerzas concurrentes, asegurando la neutralidad de los poderes públicos durante la campaña; el régimen de sondeos o encuestas electorales (Alcubilla 1999, 26-7).

En resumen, el régimen electoral se conforma de las reglas relativas a la administración y a la organización de los comicios.

Para evitar confusiones, en este texto se distingue al régimen electoral entendido como las reglas generales y al sistema electoral como lo relativo a la conversión de votos en escaños. Además, debido a que se espera que la colección en la que se inscribe el ensayo aborde los temas de la reforma desde diversos ángulos, este trabajo solamente se circunscribe a las temáticas siguientes y son la delimitación de los contenidos del régimen electoral: precampañas, campañas y propaganda electoral; modalidades de votación; modalidades de financiamiento; modelo de fiscalización; reglas generales para las elecciones concurrentes, y representación proporcional.

En lo que sigue se revisan, primero, los proyectos de iniciativa constitucional presentados por los partidos políticos; posteriormente,

los contenidos constitucionales que fueron aprobados por el constituyente permanente y las leyes aprobadas por los legisladores federales; a continuación, las decisiones de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad que fueron promovidas contras las nuevas leyes generales; por último, se indican algunas consecuencias políticas y jurídicas que traen aparejadas las reformas.

PUNTOS DE DISCUSIÓN E INICIATIVAS CONSTITUCIONALES

Desde el inicio del sexenio del gobierno de Enrique Peña Nieto, e incluso previamente, los partidos presentaron y promovieron iniciativas para modificar el sistema político en varias de sus dimensiones, de las cuales destacan las correspondientes a los procesos electorales.

La primera discusión fue la relativa a la nacionalización de los comicios, que resultó polémica desde el inicio y tuvo una solución compleja en la reforma constitucional. La disputa fue porque, desde la perspectiva de los partidos de oposición (PAN y PRD), la única forma de restringir la influencia de los gobernadores y de los congresos locales en los órganos electorales de las entidades federativas era suprimirlos y determinar que los comicios locales fueran organizados por un instituto nacional, que sería el responsable de las elecciones federales y de las estatales. Así, las dos iniciativas de los partidos de oposición fueron coincidentes: una sola autoridad nacional que organizara tanto los comicios federales como los locales. En el mismo sentido, también se propuso que existiera un solo órgano jurisdiccional que revisara las decisiones del órgano administrativo referentes a todas las elecciones. Esta propuesta se hizo cargo de una crítica que se había presentado permanentemente en la designación e integración de las instituciones electorales locales, ya fuera la administrativa o la jurisdiccional: debido a que

los legislativos locales tenían la competencia de conformar esos órganos, se criticaba que los designados respondieran a los propósitos del grupo legislativo mayoritario o, en el mejor de los casos, que fueran un reparto entre los grupos mayoritarios en el Congreso local respectivo.

Si bien varias de las decisiones de los órganos locales fueron cuestionadas en su momento, también es cierto que ha sido difícil verificar la aseveración de la captura de dichos órganos por parte de gobernadores y congresos estatales (Cruz 2013). La decisión del constituyente permanente fue sumamente compleja en este punto. Se determinó que se mantuviera un doble ámbito para los órganos: nacional para elecciones federales y subnacional para comicios locales, con la novedad de que serían dos autoridades federales las encargadas de las designaciones de los órganos subnacionales (CPEUM, artículos 41 y 116, fracción IV, inciso c, párrafos 2 y 5, 2014). Para los órganos administrativos, el Consejo General del ahora Instituto Nacional Electoral (INE) implementaría un procedimiento específico para designar a los nuevos consejeros en las entidades federativas, y para los jurisdiccionales, el Senado de la República tendría la competencia para denominar a los magistrados locales en un procedimiento sin regulación específica.

La decisión anterior es sumamente compleja porque hace intervenir a un órgano electoral y a uno legislativo, ambos federales, para la conformación de las autoridades locales, con la salvedad de que la determinación del presupuesto y las asignaciones económicas para la realización de los comicios serían competencia de los congresos locales. En pocas palabras, los legisladores de los estados ya no designan a los consejeros ni a los magistrados locales, pero tienen que sufragar sus salarios y el costo de los comicios en sus entidades, lo cual implica que los congresos de los estados mantienen “el poder de la bolsa”.

La anterior es una decisión compleja, se tendrá que observar su operación para poder valorar si fue la determinación más adecuada. Lo que es cierto es que para cuando se redactó este ensayo se habían presentado diversas impugnaciones y, por lo menos, en dos casos fueron removidos una consejera y un magistrado designados mediante los nuevos procedimientos.

El otro gran tema fue la nomenclatura de los órganos electorales. La denominación fue resuelta al cambiar el nombre de la institución administrativa, de Instituto Federal Electoral a Instituto Nacional Electoral, de manera que desde las siglas —IFE e INE, respectivamente— se hiciera una diferencia entre los dos. En el caso del órgano jurisdiccional, también se propuso modificar su nomenclatura, pero al final no prosperó la iniciativa y se mantuvo como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Respecto a la integración de las autoridades electorales, las iniciativas de reforma de los partidos de oposición mostraron diferencias específicas, porque si bien ambas sostuvieron la idea de que fueran solamente órganos nacionales, cuando se revisaron los mecanismos para su conformación, y sobre todo sus características, aparecieron discrepancias.

En el caso de la integración del órgano administrativo, la diferencia principal estaba en el procedimiento: un partido (PRD) mantenía la idea de la convocatoria pública, la inscripción abierta, la entrevista con diputados y que la selección de candidatos fuera propuesta por la Junta de Coordinación Política y puesta a votación del Pleno; el otro (PAN) sugería hacer participar a instituciones académicas para realizar la selección, de la cual los grupos parlamentarios harían la propuesta a la Junta y esta al Pleno. La determinación final fue parecida a la que se tomó en la discusión de la nacionalización, una mezcla un tanto abigarrada de las dos propuestas con algunas novedades: sí fue por convocatoria pública con inscripción abierta a los ciudadanos interesados y se solicitó la participación de dos

entes públicos —la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (Ifai)— para conformar el comité de selección, el cual también estuvo integrado por representantes de los partidos. De la selección que realizara el comité, la Junta de Coordinación Política propondría una lista al Pleno y este tendría que aprobarla o rechazarla en su conjunto. Así, en abril de 2014, la Cámara de Diputados designó a los consejeros electorales del INE.

Como puede observarse, en los dos puntos de discusión central de la reforma electoral se tomaron soluciones complejas y polémicas: se mantuvieron los órganos nacionales y subnacionales con nuevos procedimientos de designación en los que participan tanto autoridades legislativas como instituciones electorales.

La tercera disputa fue acerca de un código nacional electoral y de las facultades de regulación en las entidades federativas; esta fue otra de las vertientes de la discusión acerca de la nacionalización de los procesos comiciales. Las dos iniciativas partidarias coincidían en establecer una regulación nacional —el PAN optaba por un código único y el PRD por una ley general— que fuera emitida por el Congreso de la Unión y que regulara todos los comicios, tanto para elegir a representantes federales como locales.

Para desarrollar la propuesta anterior, eran necesarios dos pasos: primero, modificar en la CPEUM las facultades del Congreso de la Unión para que pudiera legislar respecto a los comicios locales y, segundo, que emitiera una normativa general que se aplicara a todos los procesos electorales. Esa fue la ruta que se tomó: primero se modificó la CPEUM y luego se emitió la legislación electoral.

Es importante considerar que las reformas a la Constitución también fueron aprobadas por las legislaturas de los estados, las cuales, junto al Congreso federal, integran el constituyente permanente, de manera que los legisladores locales aprobaron la cesión de sus competencias respecto de las elecciones al Legislativo federal.

Fue una determinación que modificó el diseño de la arquitectura electoral, al trasladar las facultades referentes a los procesos locales a las autoridades federales.

Ahora bien, es necesario revisar las iniciativas partidarias en las temáticas específicas del régimen electoral: precampañas, campañas y propaganda electoral; modalidades de votación; modalidades de financiamiento; modelo de fiscalización; elecciones concurrentes, y representación proporcional.

Respecto a las precampañas y las campañas, las iniciativas de los partidos de oposición propusieron que se realizaran las primeras únicamente cuando hubiera más de un participante; de no ser el caso, entonces, no se llevarían a cabo. En lo relativo a las campañas, se hicieron remisiones a la legislación de la materia que, en las propuestas, se trataba del código único.

En lo referente a la jornada electoral, en ambas propuestas partidarias se mantuvo el primer domingo de julio como la fecha para que se realizara y se incorporó el carácter de jornada única, lo que implicaba que los comicios locales se ajustaran al calendario electoral para tener una sola ronda de votación, al conservar la misma fecha para todos los comicios.

Cabe considerar que en la primera temática del régimen electoral los partidos no propusieron novedad alguna, salvo un par de precisiones para determinar, en la CPEUM, las circunstancias en las cuales sí habría precampañas y en cuáles no, así como establecer una misma fecha para las diversas elecciones; de hecho, este punto de la jornada única sí tuvo aprobación constitucional.

En lo que se refiere a las modalidades de votación, los partidos de oposición hicieron dos propuestas: los sufragios de los mexicanos en el extranjero y el voto electrónico. En la primera, coincidieron en que la remisión constitucional estableciera al INE como el único responsable de los votos de los mexicanos fuera del país; la segunda, solamente la contempló el PAN, no se llevó a los

proyectos de dictamen y fue uno de los puntos abandonados por la reforma. Así, la votación de los mexicanos en el extranjero, con algunas modificaciones, fue aprobada en los dictámenes.

Es interesante notar, respecto a las modalidades de votación, que aunque las iniciativas partidarias tuvieron algunos puntos de vanguardia, las aprobaciones de los dictámenes fueron lejanas a los contenidos propuestos; tendrá que ser en una futura reforma cuando se pueda volver a discutir la ampliación de las modalidades para emitir sufragios de formas diferentes a la convencional en las casillas físicas (Alarcón y Carrera 2014).

Respecto a las modalidades de financiamiento a partidos políticos y candidatos independientes, las iniciativas del PAN y del PRD tuvieron puntos de coincidencia y de divergencia, pero su coincidencia central fue en torno a los partidos locales en las elecciones concurrentes, con 50% del financiamiento ordinario. En cuanto al financiamiento para partidos nacionales y para candidatos independientes mostraron diferencias: para los primeros, el PAN mantuvo la fórmula federal de distribución de recursos, es decir, 70% proporcional a los votos y 30% igual para todos, y el PRD planteó 65% proporcional y 35% igual.

Una divergencia similar se observó en la propuesta de distribución para los partidos políticos locales hasta en el punto de las actividades específicas, porque el PAN propuso hasta 3% del financiamiento, mientras que el PRD sostuvo el límite en 2% de los recursos.

Tal vez la discrepancia más interesante de ambas propuestas partidarias estuvo en el caso del financiamiento de los candidatos independientes, porque mientras el PAN no hizo mención alguna al respecto —con lo que dejaba a aquellos en la indefinición financiera—, el PRD se hizo cargo y planteó que fuera un monto igual que un partido de nueva creación.

Es interesante notar que, en una de las temáticas que ha sido materia de constante revisión y ajuste en las reformas electorales,

las iniciativas de los partidos de oposición no fueran coincidentes y, al contrario, mostraron divergencias en aspectos que ambos institutos políticos habían considerado centrales para la conducción de procesos electorales pulcros e íntegros.

Pareciera que el tema de las modalidades de financiamiento comenzara a estabilizarse y se considerara una asignatura que ya solamente tiene ajustes en los márgenes de acción, pero que ya no es centro de disputas como lo fue hasta fechas recientes. Esto es de llamar la atención, como se verá en los puntos que fueron aprobados por los legisladores federales.

Respecto al modelo de fiscalización y las sanciones, las propuestas de los partidos de oposición tuvieron un desarrollo sumamente escueto, ya que en ambas, salvo una remisión constitucional que estipulaba que la fiscalización la realizaría de manera directa el INE, no había mayor desarrollo como en las temáticas revisadas antes.

También llama la atención que las sanciones sí tuvieran un planteamiento más desagregado, incluso en la CPEUM, al estipular que el rebase de topes de gastos de campaña o el uso de recursos de procedencia ilícita serían causales de nulidad de las elecciones, así como la violación a los principios constitucionales.

Resalta que otros de los temas que han sido fuente de polémicas añejas, la fiscalización de los recursos y el rebase de topes de gastos de campaña, tuvieran un parco desarrollo en las propuestas mencionadas. Esto puede ser leído en dos claves o tesis: positiva, como estabilización, y negativa, como franca omisión. En la positiva, al igual que en el tema de financiamiento, pareciera que se estuviera estabilizando la disputa y, por ende, ya no se necesitaran cambios mayores, sino ajustes marginales que fueran aceptados por todos los participantes; en la negativa, se entendería que los partidos preferirían una perspectiva minimalista de la fiscalización y solo indicar la consecuencia mayor: la nulidad de una elección.

Empero, el resultado de la reforma pareciera que desmiente las dos tesis mencionadas, ya que se hicieron cambios importantes en el modelo de fiscalización de los recursos, que van desde la introducción de la fiscalización en línea y la emisión del dictamen previo a la calificación de los comicios, pasando por la causal de nulidad de elección por rebase de topes de gastos de campaña, hasta el cálculo para la determinancia en la afectación de los votos.

Respecto a la representación proporcional, sobresale que en las iniciativas solamente aparece una propuesta relativa a incrementar el porcentaje mínimo para tener derecho a la asignación de escaños por dicha vía: el mínimo de 5% de los votos (PAN), sin definir otro elemento del sistema electoral.

De hecho, la propuesta panista solo repetía un planteamiento que previamente había formulado el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el cual duplicaba la barrera electoral de 2% a 4% de los votos para los comicios federales, con lo que se mermaría la posibilidad de mayores participantes en el sistema de partidos nacional.

Dicho punto resalta por varios motivos:

- 1) Al parecer, los dos partidos de oposición mayores no tenían interés en modificar las reglas de asignación de escaños en la vía proporcional ni en las Cámaras federales ni en los legislativos locales; fue una suerte de conformidad.
- 2) Parecía que dichos partidos, así como pedían regulaciones nacionales para los comicios locales, dejaban a la deliberación de los congresos locales el diseño de las reglas para la integración de ayuntamientos y legislativos estatales, lo que era una franca inconsistencia con su solicitud de nacionalizar las elecciones.
- 3) A pesar de la alta diversidad de sistemas y fórmulas electorales que se presentan en los congresos locales (Emmerich y Canela 2012; Gilas y Medina 2013), pareciera que los partidos preferían mantener el diseño con todas sus variantes ante la posibilidad

de incidir solamente en el requisito de permanencia: la barrera legal, y olvidar u obviar las demás variables de los sistemas electorales, incluso la propia fórmula de conversión de votos en escaños.

- 4) Una de las temáticas que constantemente había sido motivo de inconformidad en las salas del TEPJF era la relativa al sesgo de sobrerrepresentación del partido mayoritario en elecciones locales, pues las iniciativas de los partidos de oposición no intentaron dar una respuesta a esta dificultad, que es tanto técnica como política.

El colofón de estas cuestiones lo dio el constituyente permanente que elevó el umbral, al establecer una fórmula general para la conversión de votos en escaños y estipular los límites a los sesgos de sobrerrepresentación y subrepresentación, aunque no tocó a las reglas del sistema electoral para la conformación de las Cámaras federales.

En resumen, de las diversas temáticas del régimen electoral, las iniciativas de los partidos de oposición propusieron puntos de avanzada, como la votación electrónica; de ajustes, como la distribución del porcentaje de financiamiento público, y unos más de franca decepción como el umbral legal para mantener el registro y participar en la asignación de escaños de la vía proporcional o las escuetas remisiones a la fiscalización de recursos; asimismo, tuvieron claros olvidos como el financiamiento para los candidatos independientes y la fórmula de conversión de votos en escaños. A continuación se revisa cómo fueron aprobados los dictámenes y qué puntos de las iniciativas partidarias quedaron plasmados en la CPEUM y en las leyes.

LA REFORMA DE 2014 AL RÉGIMEN ELECTORAL POR DIMENSIONES TEMÁTICAS

Como se anticipó previamente, el primer paso que realizó el constituyente permanente fue ajustar la competencia de los congresos federal y estatales respecto de los comicios locales. Esta, que pasó como un cambio sin mayor discusión, fue la piedra de toque para poder modificar toda la arquitectura del diseño electoral; si ese cambio no se hubiera aprobado, entonces las demás modificaciones habrían quedado aplicables solamente para las elecciones federales, pues los comicios locales se mantendrían regulados por los congresos de los estados.

Así, el primer cambio para nacionalizar las elecciones fue establecer en la Constitución que el Congreso de la Unión puede

expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales conforme a las bases previstas [en la misma CPEUM] (artículo 73, fracción XXIX, apartado U, 2014).

Esto implica que el Congreso federal tome las decisiones centrales y deje en el margen de apreciación local las determinaciones subsidiarias para los congresos locales; además, por si hubiera alguna duda, el mismo artículo constitucional establece que el Congreso federal es competente para “legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares” (CPEUM, artículo 73, fracción XXIX, apartado Q, 2014).

Los dos cambios anteriores normalmente no son mencionados cuando se analiza la reforma electoral; sin embargo, al ser aprobados por los congresos estatales en el proceso de ratificación de la reforma, modificaron diametralmente la relación de los órganos

electorales con los poderes federales, dejando en un lugar subsidiario a los congresos locales.

No obstante, como se comentó al inicio, los legisladores locales mantienen el poder de la bolsa, lo cual volverá dificultosa la operación electoral, porque serán los congresos estatales los que tendrán que aprobar el presupuesto, aunque su injerencia en los comicios de sus estados debe tender a disminuir. Esto vuelve a plantear el punto de si era mejor solamente tener órganos nacionales para todas las elecciones, y no la solución que se diseñó con órganos subnacionales vinculados a entes federales y supeditados al presupuesto de los congresos de los estados.

Realizados los procesos locales de 2015 y en puesta los de 2016, todavía no se han presentado las reacciones de las legislaturas estatales a las peticiones de presupuesto; sin embargo, es de preverse que se comenzará una discusión permanente acerca de los montos para las erogaciones de los estados y es previsible también que el tema de los órganos nacionales y subnacionales vuelva a la discusión en un corto periodo de tiempo, lo que pondría de nuevo en el debate la pertinencia de mantener la existencia de un doble nivel de órganos comiciales.

En seguida se revisan las temáticas del régimen electoral como fueron abordadas en la sección de iniciativas de los partidos, comenzado por la regulación constitucional; posteriormente, se analizan las estipulaciones legales y los posibles efectos que se presentarán en cada uno de los puntos que fueron aprobados por los legisladores federales; en general, se usará el sistema de consulta de la reforma que diseñó el Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF (CCJE 2014).

Las remisiones constitucionales a las temáticas del régimen electoral fueron escuetas en la mayoría de los casos, salvo en lo correspondiente a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y la supervisión de las campañas electorales. Dichas temá-

ticas tuvieron desarrollo en varias de las bases del artículo 41 de la CPEUM y en los transitorios.

Respecto a las precampañas y las campañas, la Constitución estableció que su seguimiento y supervisión estarán a cargo del Consejo General del INE y que en la legislación se desarrollarán las funciones específicas (CPEUM, artículo 41, base V, apartado B, y segundo transitorio, fracción I, inciso g, 2014). En el caso de la propaganda electoral, se mantuvo solamente una restricción: “los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas” (CPEUM, artículo 41, base III, apartado C, 2014).

Asimismo, la Constitución estableció que, en la legislación, se fijarán los límites a los gastos, el tope de gastos de campaña, el modelo de fiscalización y las sanciones correspondientes (CPEUM, artículo 41, base II, 2014), además de la distribución de los tiempos en radio y televisión en pre, inter y campañas (CPEUM, artículo 41, base III, apartado A, 2014).

Las regulaciones legales en los temas de precampañas y campañas ratificaron las estipulaciones que ya existían: fechas diferenciadas para cuando fueran elecciones generales y diferentes para los comicios intermedios, como los de 2015, en los que comenzaron las precampañas en la primera semana de enero (LGIPE, artículo 226, fracción 2, inciso b, 2014), y la posibilidad de que los militantes de los partidos políticos puedan impugnar las convocatorias y los procedimientos para la selección de candidatos (LGIPE, artículo 228, fracción 2, 2014). La novedad estriba en que, por primera ocasión, se establece un plazo determinado para que los órganos de justicia interna de los partidos terminen de procesar las impugnaciones por las candidaturas, el cual es de 14 días después de haberse realizado la consulta interna o la asamblea respectiva (LGIPE, artículo 228, fracción 3, 2014). Esta es la gran modificación, porque permite plantear una posible impugnación en los tribunales electorales ante el silencio de las autoridades partidarias; es menester recordar que ese tipo de juicio es el más promovido ante dichos tribunales.

En el caso de la propaganda que se difunda tanto en precampañas como en campañas, y en sintonía con las restricciones constitucionales, el límite de los contenidos por difusión de propaganda electoral es el respeto a la vida privada de los candidatos, a la de las autoridades y a la de terceros, además del respeto a las instituciones y a los valores democráticos (LGIPE, artículo 246, fracción 2, 2014). Los precandidatos, los candidatos y los partidos tienen derecho de réplica en los casos que se consideren agraviados (LGIPE, artículo 247, fracción 3, 2014).

Llama la atención, en las nuevas regulaciones, la ratificación del respeto a los valores democráticos, porque pareciera una cláusula similar a las que existen en otros órdenes jurídicos respecto a que los partidos y los candidatos deben respaldar la democracia política y ser defensores de las instituciones que se generen de esta. En otras palabras, los partidos y los candidatos antisistema pueden ser expulsados del orden legal al no cumplir con los requerimientos anteriores.

Como puede notarse, en precampañas, campañas y difusión de propaganda electoral no hubo mayores cambios, salvo los relativos a las fechas, que fueron consecuencia de mover la jornada electoral, como las fechas de inicio que también fueron modificadas.

Es relevante que los mayores cambios estriben en disminuir las restricciones para la propaganda electoral y establecer un plazo para que las impugnaciones internas de los partidos políticos estén resueltas. Ambas modificaciones podrán redundar en disminuir la presión en los tribunales electorales, al no tener que atender una cantidad ingente de impugnaciones relativas a las postulaciones y a las quejas por contenidos de la propaganda electoral.

Respecto a la fiscalización, la Constitución determinó que será responsabilidad del Consejo General del INE y que la

ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la relación de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos

dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal (CPEUM, artículo 41, base V, apartado B, 2014).

La LGIPE, por su parte, estableció dos capítulos para desarrollar la fiscalización (libro segundo, título segundo, capítulos 3 y 4), que a su vez remite a las obligaciones contenidas en la LGPP.

La primera modificación en el tema es que vuelve a establecerse una comisión de consejeros electorales que tendrá a su cargo la revisión de los trabajos de la Unidad Técnica de Fiscalización (LGIPE, artículos 190 a 192, 2014). Dicha Unidad será el ente responsable de la fiscalización de los partidos y para desarrollarla, el INE constituirá un sistema de contabilidad homogénea y en línea para conocer, en tiempo real, los movimientos financieros, presupuestales y patrimoniales que realicen dichas agrupaciones políticas, además de poder generar reportes e informes de manera expedita (LGPP, artículo 60, fracción 1, 2014).

En un cambio que llama la atención, la reforma legal estipula que tanto los precandidatos como los candidatos son responsables solidarios junto con los informes que presenten sus respectivos partidos (LGPP, artículo 79, fracción 1, 2014), por lo que también podrán ser sancionados por las inconsistencias y las omisiones que provoquen sus organizaciones partidarias.

La fiscalización de los partidos políticos y los candidatos tiene un nuevo modelo que intenta hacerse cargo de los señalamientos acerca del flujo de dinero ilegal en las campañas. Este es el gran cambio que puede observarse en la reforma: la fiscalización en línea y la idea de contar con los dictámenes antes de las declaraciones de validez de las elecciones (LGIPE, artículo 191, fracción 1, 2014).

Aquí se considera que si bien el propósito de tener dictámenes previos a las calificaciones es encomiable, también deben

contemplarse las dificultades que tales actividades entrañarán para el órgano administrativo que adquiere nuevas funciones. Además, es conveniente reflexionar en otra posibilidad, que era emitir los dictámenes después del proceso electoral, con lo que se tendría más tiempo para revisar las cuentas y, eventualmente, sancionar a representantes populares en funciones; sin embargo, el legislador mexicano no pudo aprovechar esta oportunidad para tomar tal decisión.

Por su parte, el voto de los mexicanos en el extranjero tuvo un desarrollo legal, pero no modificó el modelo de votación porque sigue siendo por vía postal, aunque se incorporó la posibilidad de que se realizara de forma presencial en consulados y, en un futuro, por vía electrónica (LGIPE, artículo 341, numerales 1 al 3, 2014); estas dos posibilidades deberán ser determinadas por el INE.

El procedimiento para la votación en el extranjero se mantuvo similar: solicitud de registro, verificación por el INE, envío de la boleta al ciudadano y entrega de esta en los módulos de los consulados o por correo (LGIPE, artículos 334, fracción 1; 331, fracción 5, y 329, fracción 2, 2014). Se ampliaron los cargos para los que podrán votar los mexicanos residentes en el extranjero: presidente de la República, senadores, gobernadores y jefe de gobierno, cuando así lo determinen las constituciones estatales (LGIPE, artículo 329, fracción 1, 2014).

Como puede notarse, en la temática de modalidades de votación no hubo mayores modificaciones y los temas más álgidos, como la votación electrónica o por internet, se dejaron para futuras reformas y en esta ocasión no se abordaron.

Respecto a los candidatos independientes, la legislación fue más prolija al establecer las formalidades del registro, los derechos y las obligaciones de aquellos, así como sus prerrogativas, el financiamiento y la fiscalización. En el orden constitucional, se agregó al artículo 35 una remisión al artículo 41, fracción III, para indicar

el derecho de los ciudadanos a postularse sin respaldo partidario (Medina 2014, 58), aunque la legislación los denominó candidatos independientes. Dicha postulación solamente se permite para los cargos de mayoría relativa: presidente, senadores y diputados federales (LGIPE, artículo 362, 2014). El posible registro está supe-
ditado a varios requisitos, entre los que destacan: acreditar haber creado una asociación civil y haber obtenido una cuenta bancaria (LGIPE, artículo 368, fracciones 4 y 5, 2014), además de un porcentaje requerido de firmas de ciudadanos.

Para una posible postulación de un candidato independiente al cargo presidencial, se requiere 1% de firmas de la lista nominal de electores de cada elección y que estos ciudadanos estén distribuidos en, por lo menos, 17 entidades federativas (LGIPE, artículo 371, fracción 1, 2014). Para el caso de los legisladores federales, se requiere 2% de firmas correspondientes a la entidad federativa o al distrito electoral donde se pretende participar, las que tienen que estar distribuidas, en la mitad de las secciones electorales o en la mitad de los distritos, según corresponda (LGIPE, artículo 371, fracciones 2 y 3, 2014).

Los derechos, las obligaciones, las prerrogativas y el financiamiento a los candidatos independientes son parecidos a los de los partidos, con la peculiaridad de que los tiempos en radio y televisión, además del subsidio para campaña, se distribuyen considerando un porcentaje del total, y ese resultado se divide de forma paritaria entre todos los candidatos independientes, lo que implica que a más postulaciones corresponde menos distribución, y viceversa, a menos postulaciones les corresponde mayor distribución de tiempos y dinero.

Respecto a la fiscalización, el mecanismo es idéntico al de los partidos: se hará un sistema contable informático en el que se deberán vaciar los movimientos del dinero utilizado y tendrán que hacerse reportes iguales a los de los partidos. Las consecuen-

cias y posibles sanciones por uso indebido de los recursos son las mismas que las de los institutos políticos.

Es interesante observar que si bien la legislación reguló de mejor manera los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que estén interesados en presentarse como candidatos sin respaldo de los partidos, también es cierto que se determinaron algunos aspectos que volverán dificultosa la operación de ese tipo de candidaturas. Para esto se revisan dos aspectos: la creación de la asociación civil y los reportes de fiscalización.

Se entiende que para evitar la presentación de candidaturas que no tengan respaldo por parte de los ciudadanos es imperioso contar con un número determinado de firmas que avalen la posible postulación. Lo que ya se vuelve un tanto difícil de comprender es que sea obligatoria la constitución de una asociación civil, lo cual implica, necesariamente, realizar una erogación para crearla, además de contar con otros ciudadanos dispuestos a constituir la y volverse responsables de la posible postulación y la campaña.

De ser lo anterior una solución general, habría sido mejor, como se propuso en otra ocasión (Gilas y Medina 2014, 355), solicitar a todos los candidatos con respaldo partidario, o sin este, constituir comités de postulación para que estuvieran en igualdad de oportunidades, ya que sería el mismo requisito para todos los interesados; de suyo, los candidatos de partidos no necesitan aval de firmas, lo cual los coloca en una posición de menor desgaste.

Una situación parecida acontece con respecto a la fiscalización. Es loable que se les impongan a los candidatos independientes las mismas obligaciones y los mecanismos de contabilidad como a los partidos. La enorme diferencia estriba en que dichas agrupaciones políticas tienen toda una estructura permanente para auditar sus finanzas, mientras que los candidatos independientes tienen una pequeña estructura temporal que podrá volverse permanente en caso de ganar la elección.

Al igual que en el tema de los requerimientos, es totalmente comprensible que tanto a candidatos independientes como a partidos se les aplique la misma regulación; el problema está en que, respecto al financiamiento público para campaña y la distribución de tiempos en radio y televisión, no son iguales, sino que tienden a beneficiar indirectamente a los candidatos postulados por los partidos políticos.

De esta forma, es notorio que en dos de los puntos que se consideraban de avanzada —el derecho al voto desde el extranjero por medios electrónicos y la postulación de candidatos sin respaldo partidario—, la reforma dejó varios pendientes que tendrán que ser considerados en futuras modificaciones electorales.

Ahora, respecto a la distribución de los votos y la representación proporcional en las Cámaras federales, la reforma hizo dos precisiones en las definiciones legales y aumentó el umbral mínimo para participar en el reparto plurinominal, que pasó de 2% a 3% de la votación nacional emitida. Esta es la primera precisión, ya que la reforma definió tal votación como la descontada después de quitar los votos nulos, los no registrados, los de los independientes y los de los partidos que no alcanzan el umbral (LGIPE, artículo 15, fracción 2, 2014), lo que vuelve más caro el porcentaje, pues antes era respecto a la votación total. La regulación anterior fue impugnada ante la SCJN, empero, esta consideró que tal cambio era constitucional (Acción de inconstitucionalidad 38/2014).

La segunda precisión fue acerca de los votos de las coaliciones; la reforma estableció que cuando un ciudadano votara por dos o más partidos coaligados, su voto no debería contar para la asignación proporcional o para la asignación de prerrogativas (LGPP, artículo 87, fracción 13, 2014); sin embargo, la SCJN determinó, al resolver una de las acciones de inconstitucionalidad promovidas frente a la reforma, que la porción normativa impugnada era inconstitucional, por lo que ahora los votos de partidos coaligados deben distribuirse y hacerse los cálculos respectivos (Acción de inconstitucionalidad 22/2014).

Es interesante observar que en la temática de representación proporcional, en el orden federal, no hubo mayores modificaciones, salvo el aumento del umbral legal que volverá más difícil la permanencia de algunos partidos políticos. Las otras dos precisiones fueron más bien cuestiones de detalle para hacer más ágil la asignación; sin embargo, con la decisión de la SCJN, de nueva cuenta se tendrá la discusión del reparto de los votos de los partidos coaligados.

La otra cuestión relevante es que, en el orden federal, no hubo mayores cambios; empero, en el ámbito local sí hubo modificaciones que, de hecho, provocaron varias de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos, tanto para impugnar las nuevas leyes generales como las reformas locales.

La primera modificación fue establecer el umbral mínimo general de 3% para todas las elecciones (CPEUM, artículos 54 y 116, fracción III, inciso f, 2014; LGIPE, artículo 15, fracción 1, 2014). Con este cambio, la diversidad de umbrales locales desapareció (Alarcón 2014) y se estipuló una regla general aplicable en todo el país.

La segunda modificación fue estipular, desde la ley general, el procedimiento de distribución; la primera fase de asignación directa fue obligatoria (LGIPE, artículo 28, fracción 2, 2014), con lo que se intentaba paliar la diversidad de fórmulas que proponían los legislativos locales para la integración de sus congresos y ayuntamientos, lo que ha sido fuente de conflictos permanentes e impugnaciones constantes (Emmerich y Canela 2012). Este punto fue impugnado ante la SCJN y esta les dio la razón a los impugnantes, con lo que se mantiene la lógica de que cada Congreso local determine el procedimiento de asignación (Gilas y Medina 2013).

La tercera modificación fue establecer, también desde la ley general, dos límites a los sesgos de representación: ningún partido puede tener una sobrerrepresentación de más de ocho puntos, tampoco puede tener una subrepresentación menor a ocho puntos (LGIPE, artículo 28, fracción 2, 2014). En otras palabras, en el

procedimiento de asignación se tiene que verificar que los sesgos máximo y mínimo de ocho puntos sean cumplidos por todos los partidos que podrían ser beneficiados por la asignación proporcional.

Si bien ya en la mayoría de las legislaciones locales estaba contemplado el sesgo de sobrerrepresentación con variantes en el porcentaje (Emmerich y Canela 2012; Gilas y Medina 2013), también es cierto que ninguna ley, ni la federal, contemplaba el sesgo de subrepresentación; de suyo, el orden federal sigue sin contemplarlo. Esta modificación, que pretende garantizar la representatividad en los congresos locales, tendrá varias dificultades de aplicación, porque dependiendo de la fórmula específica de conversión de votos en escaños que diseñe cada legislatura y de las pautas de votación que presenten los ciudadanos, podrán hacerse las integraciones respectivas (Gilas, Medina y Rodríguez 2014).

Es claro que será difícil cumplir las disposiciones en todos los casos, ya que solamente una fórmula que verificara los sesgos en los pasos de la asignación y fuera eliminando aquellos partidos que estén en su límite, podría hacer aplicable la regulación, pero su diseño, tal como quedó, complicará la aplicación de la determinación del sesgo de subrepresentación. Es posible que sea conveniente pensar en una fórmula general, a pesar de que la SCJN determinó que no es posible una decisión de ese tipo desde la ley general (Acción de inconstitucionalidad 22/2014). Aquí está otra de las dificultades de la reforma en el tema del régimen electoral, tanto por los órdenes normativos como por las aplicaciones específicas. Respecto al sentido de la reforma, seguramente fue conveniente pensar en una serie de reglas generales; de suyo, las investigaciones previas han demostrado que es un galimatías intentar comprender la diversidad de fórmulas y criterios que se aplican en los casos locales. Empero, la reforma ni logró establecer una serie de reglas homogéneas ni el constituyente permanente estipuló regulaciones que fueran aplicadas en todos los órdenes de gobierno.

De nuevo la reforma se quedó a medio camino entre establecer normas generales aplicables en todos los comicios y dejar espacios sin regulación que tendrán que terminar de ordenar los legislativos locales; la solución de transacción está como en el caso de los órganos electorales. Esta consideración se observa con mayor nitidez cuando se revisan las regulaciones generales que se plantearon para los comicios estatales.

Varias de las temáticas generales, como la reelección, la jornada electoral unificada o la casilla única, han terminado en sendas acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN porque los congresos locales no armonizaron sus legislaciones con las reglas nacionales o les buscaron excepciones que tuvieron que ser corregidas por esta.

De nuevo es notable que era más asequible establecer un solo orden normativo y un solo tipo de órganos electorales, para que actuaran con las reglas nacionales, que el entramado complicado que se estipuló con leyes generales y locales, además de órganos nacionales y subnacionales.

IV. COMPARATIVO DE LA REFORMA POLÍTICA DE 2014 CON LAS DE 2007-2008 Y 1996

Como se indicó anteriormente, este trabajo se ha limitado a revisar los contenidos del régimen electoral, entendido como las reglas relativas a la administración y la gestión de los comicios. Así, para la reforma de 2014 se revisaron las temáticas correspondientes a las pre-campañas, las campañas y la propaganda electoral; las modalidades de financiamiento y el modelo de fiscalización; las modalidades de votación; las reglas generales para la representación proporcional y para los comicios locales.

En esta parte se hacen dos comparaciones: primero, de las temáticas anteriores en las legislaciones electorales de 1996

(Becerra, Salazar y Woldenberg 1997) y de 2008 (González 2009 y Serra 2009) con las reglas de 2014; después, se hace la misma comparación, centrándose en las dimensiones de la gobernanza electoral.

Las precampañas no estaban reguladas en la legislación de 1996; de suyo, existían algunas reglas someras, pero se partía del supuesto que ese era un tema interno de los partidos políticos, por lo que estos tenían que resolverlo en su propia organización. Tan se sostuvo este enfoque, que el TEPJF rechazó consistentemente las impugnaciones que tenían que ver con la postulación de candidaturas.

En la legislación de 2007-2008 ya se introdujo el concepto de precampaña, aunque seguía manteniéndose la idea de que la autoridad debería participar poco en su regulación. Si bien se abrió la posibilidad para que los militantes impugnaran las decisiones internas, la puerta que se diseñó fue un tanto estrecha, porque se pusieron suficientes condiciones para que fuera difícil acudir a los tribunales electorales.

La reforma de 2014 avanzó en el sentido de que, llegado el caso, las autoridades electorales pudieran llevar a cabo las precampañas y los comicios internos de los partidos, además de que se estableció un plazo específico para la resolución de las impugnaciones por los órganos de justicia interna de dichas agrupaciones políticas. La reforma incrementó el ámbito de la autoridad administrativa y dejó la posibilidad para la autoridad jurisdiccional.

Por su parte, las campañas tuvieron regulaciones desde la reforma de 1996 con ciertos detalles, como los topes a los gastos de campaña o los límites en los contenidos de la propaganda electoral. Fueron regulaciones que ya apuntaban al sentido de lo que vendría posteriormente: la equidad en la contienda como el centro de las decisiones comiciales.

La reforma de 2007-2008 estipuló una serie de detalles respecto a las campañas que no dejaron dudas acerca de cuál era el sentido:

establecer condiciones de competencia que fueran lo más similares a los diversos participantes, aun con el riesgo de mediatizar la competencia política. Las modificaciones de 2014, si bien confirmaron las decisiones políticas de 2007-2008, matizaron algunos de los cambios, al disminuir las restricciones para los contenidos de la propaganda electoral.

La propaganda electoral, por su parte, tuvo exiguas regulaciones en la legislación de 1996; de suyo, solamente planteaba como límites los establecidos en la Constitución y pedía el respaldo de los actores para el régimen democrático (Cofipe, artículo 185, fracción 2, 1997).

En la legislación de 2007-2008, la propaganda electoral sufrió una transformación enorme: se ampliaron poco las restricciones a la honra y a la reputación de candidatos, partidos, autoridades e instituciones. Se determinó que no se podían contratar espacios en radio y televisión, y se consideró que era necesario un modelo de comunicación política que tuviera su orientación en el derecho a la información.

Las definiciones políticas de 2007-2008 han sido muy discutidas. Lo cierto es que en la reforma de 2014 se mantuvo el sentido general del modelo de comunicación política y solamente se ajustaron a la baja las restricciones para la propaganda electoral, en un intento de dar espacio a la libre expresión como el centro del debate político.

En el caso de las modalidades de financiamiento, ya desde la reforma de 1996 se habían establecido los criterios generales: prioridad del financiamiento público ante el privado, límites a las aportaciones del sector privado y distribución desigual del financiamiento público —70% de acuerdo con los votos y 30% de forma paritaria—. El colofón de estas reglas consistía en que el monto a distribuir aumentaba con el número de institutos políticos que mantenían su registro: a más partidos aumentaba la bolsa para la distribución.

La reforma de 2007-2008 mantuvo el esquema de financiamiento de los institutos políticos con algunas precisiones en las aportaciones de los particulares, aunque la medida más importante de la reforma de esos años fue estipular que la bolsa ya no crecería con el aumento de los partidos registrados, sino que se calcularía de acuerdo con el número de ciudadanos empadronados, lo que incrementaría la bolsa de financiamiento, pero de una forma pausada.

La legislación aprobada en 2014 ratificó las reformas anteriores y solamente incorporó regulaciones específicas para los candidatos sin partido, quienes al no haber estado contemplados con anterioridad no tenían regulación alguna. Esto hace suponer que el tema de financiamiento se ha estabilizado y solamente se hacen ajustes marginales (Hernández y Gilas 2014), lo que no ha sucedido con el otro tema del régimen financiero: la fiscalización.

Desde la reforma de 1996 se discutió la necesidad del modelo de fiscalización, sin embargo, la legislación de ese año solamente avanzó en un esquema general que se basó en la comisión de consejeros electorales que la integraron y que generaron varios productos de fiscalización importantes, como las investigaciones en el financiamiento de Amigos de Fox y el dinero para el PRI que provino, de manera paralela, del sindicato petrolero.

La reforma posterior, la de 2007-2008, estableció la Unidad Técnica de Fiscalización del entonces IFE para hacerse cargo de la fiscalización de los partidos políticos y disminuyó la importancia de la comisión de consejeros. Si bien dicha unidad logró un buen trabajo, sus logros fueron menores comparados con las actividades que habían desplegado los consejeros.

Con la reforma de 2014 se tomaron dos definiciones paralelamente y como resultado de las experiencias previas: mantener la Unidad Técnica de Fiscalización del INE con mayores elementos como la contabilidad homogénea y la fiscalización en línea y volver a establecer la comisión de consejeros como había existido en la reforma de 1996.

Es claro que el tema de fiscalización va a seguir teniendo modificaciones, ya que las definiciones han sido parciales y más de ajustes. Lo evidente es que la temática no ha terminado de estabilizarse y sigue requiriendo cambios mayores; esto se ahonda con los nuevos requerimientos que se le han encomendado a la fiscalización.

Ahora, se espera que los dictámenes de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE que sean presentados por la comisión de consejeros y avalados por el Pleno estén listos antes de las declaraciones de validez de los comicios, ya que actualmente existe la causal de nulidad de elección por rebase de topes de gastos de campaña. Esto va a generar una presión adicional a la autoridad administrativa, que después de haber llevado a cabo la jornada electoral debe convertirse en el ente fiscalizador de partidos y candidatos; es una ardua nueva tarea.

Respecto a las modalidades de votación, en la reforma de 1996 hubo una amplia discusión acerca del voto en el extranjero y de la votación a distancia; sin embargo, ninguna de las dos modalidades estuvo contemplada en la reforma electoral de aquel año.

En la legislación de 2007-2008 se introdujo la modalidad del voto en el extranjero y fue la primera ocasión en que se contempló con resultados bastante magros. La modalidad a distancia ni siquiera fue considerada en esa reforma.

Con los cambios de 2014, se detallaron algunos elementos de la modalidad del voto de los mexicanos radicados en el extranjero, aunque se mantuvo el modelo de registro en un padrón especial, el envío de la documentación electoral y la devolución por correo de las boletas, también se abrió una pequeña expectativa para la modalidad de votación a distancia, pero no se exploró. En este tema, es claro que los legisladores tenían más dudas que decisiones y que difícilmente avanzaron en modalidades más amplias que las que aprobaron en la reforma de 2014. Se tiene la idea poco demostrable de que, en un momento determinado, los votos de los mexicanos en el extranjero terminarán por definir los resultados electorales,

lo que no ha sucedido en uno solo de los comicios mexicanos en los que se ha votado de dicha manera.

En el caso de las reglas generales para la representación proporcional y para las elecciones locales, las reformas de 1996 y de 2007-2008 no plantearon más que definiciones generales que se estipularon en el orden constitucional sin mayor desarrollo legal. Sin embargo, la reforma de 2014 sí modificó sensiblemente estos dos temas, tanto en el ámbito constitucional como en el orden legal, ya que al establecer una ley general se volvieron aplicables las determinaciones nacionales en los comicios locales.

En el caso de la representación proporcional, los puntos más importantes son el aumento del umbral legal para mantener el registro como partido político y el establecimiento de los sesgos de sobrerrepresentación y subrepresentación. El tema de la fórmula electoral, aunque contemplado en la legislación, fue declarado inconstitucional por la SCJN.

El punto referente al umbral legal ha sido discutido constantemente y las diversas reformas lo han aumentado o disminuido de acuerdo con el estado de las circunstancias que se han presentado en los partidos, por lo que es de preverse que en una futura reforma sea nuevamente revisado.

El sesgo de sobrerrepresentación ya había ido ajustándose en las legislaciones y era contemplado; sin embargo, el sesgo de subrepresentación no existía en la legislación federal ni en las locales, y por ello será un tema de resolución compleja. De hecho, el TEPJF ya ha tenido que pronunciarse en dos sentencias acerca de los alcances del sesgo de subrepresentación y lo que ha denominado compensación constitucional —SUP-REC-892/2014, caso Nayarit y SUP-REC-936/2014, caso Coahuila—. Es claro que el tema de la representación proporcional va a seguir teniendo ajustes de diversa índole y que la estabilidad del punto aún está lejana.

Ahora, se pasa revista a las dimensiones de la gobernanza electoral para mostrarlas como una comparación sincrónica a fin de

observar las modificaciones que se han presentado con las reformas más recientes.

**Cuadro 2. Categorías de la gobernanza electoral
y reformas de 1996 a 2014**

Categoría	1996	2007-2008	2014	Observaciones
Actores políticos	Partidos políticos	Partidos políticos	Partidos políticos y ciudadanos	Aumento
Sistemas de reglas	Nacional y subnacionales	Nacional y subnacionales	Nacional y regional, subnacional regulado por nacional	Aumento y disminución
Órdenes de gobierno	Nacional y subnacionales	Nacional y subnacionales	Nacional, subnacional regulado por nacional	Disminución
Órganos electorales	Nacionales y subnacionales, administrativos y jurisdiccionales	Nacionales y subnacionales, administrativos y jurisdiccionales	Nacionales y subnacionales regulados por nacionales, administrativos y jurisdiccionales	Disminución

Fuente: Medina y Ramírez (2014).

En el caso de los actores políticos, las reformas fueron incrementando el número de participantes, aunque manteniendo varias restricciones para aquellos candidatos que no hubieran sido postulados por los partidos.

Con relación a los órganos electorales, se han observado cambios constantes y no hay evidencia que indique que con las modificaciones recientes terminen los ajustes; algo similar puede afirmarse respecto a los sistemas normativos. Estos cambios en las categorías de la gobernanza electoral han tenido su colofón en diversas arenas, ya que se han modificado elementos de la administración, de la adjudicación y de la revisión. Para empezar, ya desde los cambios de 2012 se asumió que las decisiones del sistema interamericano

de derechos humanos serían obligatorias para el Estado mexicano, lo que llevó a replantearse las postulaciones exclusivas de los partidos políticos. Luego, con la reforma de 2014, se modificó el diseño de los órganos electorales, con lo cual tanto la dimensión administrativa como la jurisdiccional fueron alteradas.

Finalmente, la administración de los comicios fue modificada al determinar que el órgano nacional será el distribuidor de las competencias entre este y los órganos subnacionales.

Se puede colegir que, independientemente de las actuaciones que desarrollaron los órganos electorales durante 2015, lo cierto es que la arquitectura electoral mexicana fue alterada con la reforma de 2014, específicamente en el ámbito administrativo y, de manera menor, en la esfera jurisdiccional.

V. CONCLUSIÓN. CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LOS CAMBIOS ELECTORALES

En un estudio pionero de los sistemas electorales, Rae (1967) demostró que las reglas tienen consecuencias políticas y de acuerdo con el mismo autor, se puede indicar que las consecuencias nunca son neutras, que tienen un origen político y, por ende, su contenido también es de carácter político. Este aserto se confirma cuando se revisan con algún detalle las reformas electorales. Para ello, se han utilizado las categorías de la gobernanza electoral y evaluado los cambios normativos en el régimen electoral mexicano de 2014.

De los contenidos relativos a las precampañas, las campañas y la propaganda electoral; el financiamiento político y los esquemas de fiscalización; las modalidades de votación, y la representación proporcional, se puede decir que algunos puntos ya se han estabilizado entre los participantes y otros se han cambiado constantemente. Algo similar puede afirmarse que ha sucedido con los actores políticos, los órganos electorales y los sistemas de reglas.

En lo que respecta a los contenidos del régimen electoral, mientras las campañas y la propaganda han tendido a estabilizarse, las regulaciones de las precampañas han tenido modificaciones constantes. Lo mismo ha sucedido con el financiamiento, que ha sufrido ajustes marginales, mientras que la fiscalización ha tenido cambios mayores.

Respecto a las modalidades de votación, los cambios han sido francamente menores, ya que no se ha tomado la decisión política de incorporar las formas más avanzadas de votación, con lo que se modificaría el entramado para el voto de los mexicanos en el extranjero, e incluso la votación en el país por medios electrónicos.

En el caso de la representación proporcional, si bien se tomó una decisión general, la SCJN determinó su inconstitucionalidad, dejando para otras reformas la posibilidad de una fórmula nacional. Lo que sí se mantuvo después de la revisión de la Corte fueron el incremento del umbral legal y la estipulación de los sesgos de sobrerepresentación y subrepresentación.

Al inicio de este trabajo se planteó la hipótesis de que las reformas constitucionales y legales de 2014 alteraron la administración y la gestión de los procesos electorales mexicanos, aunque su impacto en la resolución de conflictos fue menor, lo cual significa que los cambios mayores estuvieron en la arena administrativa y de forma menor en la jurisdiccional; no obstante, por la dinámica impugnativa, el grado de la adjudicación tendría que fijar los límites a las actividades de los órganos administrativos.

Después de la revisión anterior, se considera que la tesis inicial es correcta: la reforma modificó el valor de la aplicación, pero fue exigua en la adjudicación porque no estipuló mayores cambios para la resolución de conflictos. Los ajustes que se presentarán en el ámbito jurisdiccional serán a golpe de sentencia y mediante la interpretación de los tribunales electorales, como sucedió en 2014 con las sentencias de representación proporcional para la integración

de dos congresos locales y que ha sido la dinámica constante de las reformas recientes.

Con lo anterior, también se confirma la importancia del grado de adjudicación o resolución de conflictos en la gobernanza electoral: el ciclo no termina en el ámbito administrativo, sino que tiene su consecuencia lógica en el ámbito jurisdiccional interno y, eventualmente, en el sistema de revisión regional.

Así, los procesos electorales no deben ser observados solamente desde la legislación y la aplicación administrativa, sino que tienen que ser analizados con las resoluciones que se tomen en el ámbito jurisdiccional para resolver las disputas que se presenten. Esta es la agenda posible para futuros estudios: analizar las decisiones de las autoridades electorales en la aplicación e interpretación de los cambios constitucionales y legales, teniendo en cuenta que el proceso electoral es cíclico y que una eventual interpretación tamiza todas las fases del procedimiento comicial.

Derivado de lo anterior, es necesario considerar que las interpretaciones judiciales definen un litigio y se convierten en la orientación para resolver futuros casos que se muestren similares; así, se convierten en la voz de los tribunales electorales que, al mismo tiempo, establecen una doctrina judicial y con sus interpretaciones van planteando futuros cambios legales y constitucionales.

VI. FUENTES CONSULTADAS

Acción de inconstitucionalidad 22/2014. [Versión estenográfica]. PRO-MOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO, DEL TRABAJO Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. MINISTRA: MARGARITA LUNA RAMOS. SECRETARIOS: ALFREDO VILLEDA AYLA, VIANNEY AMEZCUA SALAZAR Y ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ. México: SCJN. [Disponible en <http://portales.te.gob>.

- mx/conacime/index.php/do_navegador/230 (consultada el 22 de septiembre de 2015)].
- Acción de inconstitucionalidad 38/2014. [Versión estenográfica]. PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO, DEL TRABAJO Y ACCIÓN NACIONAL. MINISTRA: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIOS: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ, MIGUEL ÁNGEL ANTEMATE MENDOZA, LETICIA OSORNIO PÉREZ Y AGUSTÍN ALONSO CARRILLO SALGADO. México: SCJN [Disponible en http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/236 (consultada el 23 de septiembre de 2015)].
- Aguilar Villanueva, Luis. 2013. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Alanís Figueroa, María del Carmen. 2008. La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la reforma electoral 2007-2008. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 5-33. México: TEPJF.
- Alarcón, Víctor. 2014. *Fórmulas de representación proporcional en el DF, 1988-2012*. México: TEDF.
- y José Antonio Carrera. 2014. La reforma electoral de 2014 en México. El voto de los ciudadanos en el exterior. Ponencia preparada para el “Congreso Internacional de Estudios Electorales”, noviembre, en San José, Costa Rica.
- Alcubilla, Enrique Arnaldo. 1999. *El régimen electoral de España*. Madrid: CEPC.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 1997. *La reforma electoral de 1996*. México: FCE.
- Brenes, Diego. 2011. *El rol político del juez electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica*. Tesis de doctorado, Universidad de Salamanca.

- CCJE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. 2014. Reforma 2014. Disponible en www.portales.te.gob.mx/consultareforma2014 (consultada el 21 de septiembre de 2015).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1997. México: TEPJF.
- Cortés Guardado, Marco Antonio y Víctor Alejandro Espinoza Valle, coords. 2009. *México después. Las reformas postelectorales*. México: Ediciones Eón/Universidad de Guadalajara.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. México: TEPJF.
- . 2014. México: Cámara de Diputados.
- Cruz Carrillo, Omar de la. 2012. “La designación de los consejeros electorales en el IFE en 2010”. *Iztapalapa 73* (segundo semestre): 127-48.
- . 2013. “¿Imparcialidad en los institutos electorales? Los casos del Estado de México y de Guerrero, 2009-2011”. *Andamios 23* (tercer cuatrimestre): 87-115.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2012. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. 9 de agosto.
- . 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. 10 de febrero.
- Einstadt, Todd. 2004. *Cortejando a la democracia en México. Estrategias e instituciones partidarias*. México: El Colmex.
- Emmerich, Gustavo y Jorge Canela. 2012. *La representación proporcional en los legislativos mexicanos*. México: TEPJF.
- Gilas, Karolina y Luis Eduardo Medina Torres. 2013. *Manual de representación proporcional*. México: TEPJF [Disponible en http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/Manual_asignacion_diputaciones.pdf (consultada el 21 de septiembre de 2015)].

- , coords. 2014. *Candidaturas independientes. Desafíos y propuestas*. México: IEE Morelos/TEPJF/Tirant lo Blanch.
- y Elizabeth Rodríguez Martínez. 2014. Los congresos locales a partir de 2015. Ponencia preparada para el “Congreso Internacional de Estudios Electorales”, noviembre, en San José, Costa Rica.
- González Martínez, Carlos. 2009. Motivos, contenidos y alcances de la reforma electoral federal mexicana del 2007-2008. Lectura de implicaciones. En Cortés y Espinoza 2009, 21-60.
- Hernández Cruz, Cecilia y Karolina Gilas. 2014. La reforma electoral 2014 y su impacto en el sistema de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México. Ponencia preparada para el “Congreso Internacional de Estudios Electorales”, noviembre, en San José, Costa Rica.
- Hitters, Juan Carlos. 2013. “Un avance en el control de convencionalidad. El efecto *orga omnes* de las sentencias de la corte interamericana”. *Estudios Constitucionales* 2 (semestral): 695-710.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: Cámara de Diputados.
- LFCP. Ley Federal de Consulta Popular. 2014. México: Cámara de Diputados.
- LGPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: TEPJF.
- LGPP. Ley General de Partidos Políticos. 2014. México: TEPJF.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014. México: TEPJF.
- López Pintor, Rafael. 2004. *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: IDEA Internacional/Asociación Civil Transparencia.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2014. México: TEPJF.

- Marchetti, Vitor. 2012. "Electoral Governance in Brazil". *Brazilian Political Science Review* 1 (semestral): 113-33.
- Medina Torres, Luis Eduardo. 2014. Las candidaturas independientes en perspectiva teórica. En Gilas y Medina 2014, 49-59.
- y Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz. 2014. Electoral governance revisited. Ponencia preparada para el "Congreso Mundial de Ciencia Política", julio, en Montreal, Canadá.
- Medina Torres, Luis Eduardo, Mariana Hernández Olmos y Edwin Ramírez Díaz. 2015. Derechos y Constitución en el México actual. Avances y retrocesos. En *Surcando la democracia. México y sus realidades*, coords. René Torres Ruiz y Helena Varela Guinot, 53-71. México: Iberoamericana/Fontamara.
- Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance, Introduction". *International Political Science Review* 5 (enero): 5-27.
- Norris, Pippa. 2013. *The Electoral Integrity Project*. Boston: Universidad de Harvard.
- Pastor, Robert. 1999. "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research". *Journal of Democratization* 4 (invierno): 1-27.
- Picado León, Hugo. 2009. "Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica". *América Latina Hoy* 51 (enero-abril): 95-116.
- Rae, Douglas. 1967. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Ramírez Díaz, Edwin. 2013. *Gobernanza electoral en Centroamérica*. Tesis de doctorado, UAM Iztapalapa.
- Sentencia SUP-REC-892/2014. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00892-2014.htm> (consultada el 23 de septiembre de 2015).

- SUP-REC-936/2014. Actor: Coalición Todos Somos Coahuila. Autoridad responsable: Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00936-2014.htm> (consultada el 23 de septiembre de 2015).
- Serra, Gilles. 2009. “Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006”. *Política y gobierno* 2 (segundo semestre): 411-27.
- Torouco, Gabriela. 2014. Electoral Governance and Legislative Elections in South America. Ponencia preparada para el “Congreso Mundial de Ciencia Política”, julio, en Montreal, Canadá.
- Valdés Zurita, Leonardo. 2009. La aplicación de la reforma constitucional en materia electoral de 2007. En Cortés y Espinoza 2009, 13-20.

Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014,
número 52 de la colección Temas selectos de Derecho Electoral,
se terminó de imprimir en octubre de 2016
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan,
CP 09830, Ciudad de México.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.