

eman ta zabal zazu



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y DEMOCRACIA DE CALIDAD**

**ESTUDIO DE CASO:**

**JAIME RODRÍGUEZ CALDERÓN**

**PRIMER GOBERNADOR INDEPENDIENTE DE MÉXICO**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
DOCTORADO DE LA GLOBALIZACIÓN A EXAMEN:  
RETOS Y RESPUESTAS INTERDISCIPLINARES**

**PRESENTA:**

**MARIANA TÉLLEZ YÁÑEZ**

**DIRECTOR DE TESIS:**

**DR. FRANCISCO JAVIER EZQUIAGA GANUZAS**

**DONOSTIA, SAN SEBASTIÁN, DICIEMBRE 2019**







## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad de Monterrey por la oportunidad de realizar este trabajo como parte de la formación académica y profesional que he recibido desde el año 1983 hasta la fecha.

En especial al Dr. Arturo Azuara Flores, por su confianza, paciencia y valioso apoyo como Jefe, colega y amigo.

Al Dr. Rafael Ibarra Garza, por su ejemplo en el camino para continuar los estudios doctorales.

A la Universidad del País Vasco, que me abrió las puertas como estudiante extranjera y a la vez, me abrió las puertas de Donostia y de la amistad de Donostiarras que serán parte de mi vida eternamente.

En especial a mi Director de Tesis, Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, quien compartió su conocimiento, tiempo y su invaluable comprensión; pero sobre todo ha compartido conmigo el amor a esta tierra mexicana donde yo he nacido y en donde él ha puesto sus capacidades y logros, pero sobre todo su corazón, desde hace muchos años.

A mis cómplices de ideas, estudio y trabajo de tesis: Gabriela Salazar, José Alberto Rodríguez y Ma. De Lourdes López. Sin ustedes este trabajo no se hubiera realizado.

A quienes me han acompañado en valiosos momentos y a pesar del tiempo, siempre confiaron y me animaron para concluir esta etapa de estudios doctorales: Beatriz Ramos, Esperanza Salazar, Dalia Martínez, Marcela Chavarría, Ramiro Bravo, Mauricio Olivo, Laura Zúñiga, Múrgil Yáñez y Fernando Yáñez.

A mi familia, siempre presente, siempre siendo la parte esencial de mi vida para poder seguir avanzando: Beatriz Eugenia y Ernesto, Ma. Emilia y Ricardo, Ernesto, Emilio, Emily, Andrea y Christian.



## DEDICATORIA

Con profundo amor a mis Padres:

Emilio Téllez Fernández y Beatriz Eugenia Yáñez Muñoz, de quienes recibí el mejor ejemplo y a quienes les debo todo lo que soy.

A mis hijas:

Mariana y María Fernanda, porque en cada paso y en cada respiro sus vidas han sido el mejor motivo de mi existencia. Gracias por estar conmigo siempre.



## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

Problemática y justificación de la investigación .....	1
Antecedentes de las candidaturas independientes en México.....	2
Pregunta de investigación y objetivos.....	14
¿Contribuyen las candidaturas independientes a alcanzar una democracia de calidad? .....	18
Abordaje teórico.....	18
Enfoque metodológico .....	20

### PRIMERA PARTE. DEMOCRACIA Y SUFRAGIO UNIVERSAL

Introducción a la primera parte .....	24
Capítulo I. Democracia, igualdad y libertad.....	25
Capítulo II. Derechos políticos y sufragio pasivo .....	37
2.1 Igualdad, libertad y derechos políticos.....	37
2.2 Derechos políticos como derechos humanos .....	41
2.3. Derechos políticos: representación y participación .....	46
2.4. Derechos políticos y elecciones.....	49
2.5 Sufragio activo y pasivo .....	51
Capítulo III. Democracia de Calidad .....	53
3.1 Problemas para definir la calidad y realizar las mediciones .....	54
3.1.1. Datos agregados: el riesgo de la reducción simplista.....	56
3.1.2. Los riesgos de lo cualitativo .....	56
3.2. Guillermo O'Donnell: democracia delegativa o de baja calidad.....	58
3.3. Schmitter: calidad democrática y rendición de cuentas .....	64
3.4 Powell: reciprocidad democrática .....	68
3.5 Levine y Molina: democracia de calidad desde los procedimientos.....	69
3.6 Beetham: el gobierno de la ley; libertad y derechos políticos .....	72
3.7 Leonardo Morlino: calidad democrática en procedimientos, contenido y resultados.....	83
3.8 Modelo de democracia de calidad de Morlino aplicado a candidaturas independientes .....	91
3.8.1 Dimensiones relativas a los procedimientos de candidaturas independientes .....	93
3.8.1.1 Estado de Derecho y sub-dimensiones.....	94
3.8.1.2 Rendición de cuentas vertical.....	96
3.8.1.3 Rendición de cuentas horizontal .....	98
3.8.1.4. Participación Política .....	100
3.8.1.5 Competencia política .....	101
3.8.2 Dimensiones relativas al contenido de candidaturas independientes .....	104
3.8.3 Dimensiones relativas a los Resultados .....	106
Conclusiones de la primera parte .....	109

## **SEGUNDA PARTE. CONTEXTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES**

Introducción a la segunda parte.....	111
Capítulo IV. Globalización, democracia y sistemas electorales .....	112
4.1 Sistemas electorales.....	116
4.2 Sistema electoral de Nuevo León: representación proporcional mediante la selección del mejor perdedor.....	124
Capítulo V. Comparativo internacional y nacional.....	127
5.1 Permision para candidaturas independientes en el ámbito internacional .....	128
5.2 Requisitos para acceder a una candidatura independiente en el ámbito internacional .....	131
5.3 Financiamiento público, privado, y acceso a medios de comunicación para candidatos independientes en el ámbito internacional .....	132
5.4. Requisitos para candidaturas independientes a nivel federal (México) .....	134
5.5 Requisitos para candidatos independientes en las entidades federativas de México .....	136
5.6 Acceso al financiamiento público, privado y a medios de comunicación, para candidatos independientes, en las entidades federativas de México .....	140
Capítulo VI. Reformas que permiten las candidaturas independientes en México .....	142
6.1 Desarrollo histórico de las candidaturas independientes en México.....	142
6.2 Marco regulatorio de las candidaturas independientes en México .....	151
6.2.1 Reforma constitucional en materia de derechos humanos.....	152
6.2.2 Reforma político-electoral en materia de participación ciudadana del año 2012.....	154
6.2.3 Reforma político-electoral del año 2014 .....	158
6.3 Marco normativo federal .....	160
6.4 Marco legislativo local: Nuevo León .....	175
Conclusiones de la segunda parte.....	186

## **TERCERA PARTE. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN NUEVO LEÓN BAJO UN MODELO DE DEMOCRACIA DE CALIDAD**

Introducción a la tercera parte .....	189
Capítulo VII. El modelo de Morlino aplicado a las candidaturas independientes en Nuevo León .....	190
Capítulo VIII: Análisis empírico: las candidaturas independientes en Nuevo León desde el enfoque de los procedimientos .....	202
8.1 ¿Garantizan las leyes y reglamentos mediante sus procedimientos el acceso de cualquier ciudadano a una candidatura independiente? .....	202
8.1.1 Antecedentes teóricos y normativos .....	202
8.1.2 Análisis aplicado del indicador.....	206
8.1.3 Opinión de expertos.....	221
8.1.4 Hallazgos.....	222
8.2 ¿Existen garantías estructurales y legales para la autonomía de la autoridad electoral, que aseguren que no reciba interferencias del Poder Ejecutivo, Legislativo y/o Judicial?.....	223

8.2.1 Antecedentes teóricos y normativos.....	223
8.2.2 Análisis aplicado del indicador .....	227
8.2.3. Hallazgos.....	232
8.3 ¿Existe un marco jurídico integral que impida o combata la intervención gubernamental, los actos de corrupción o abuso de autoridad en los procesos electorales?.....	234
8.3.1 Antecedentes teóricos y normativos.....	234
8.3.2 Análisis aplicado del indicador .....	238
8.3.3 Hallazgos.....	246
8.4 ¿Las elecciones son libres, justas y periódicas? .....	247
8.4.1 Antecedentes teóricos y normativos.....	247
8.4.2 Análisis aplicado del indicador .....	249
8.4.3 Hallazgos.....	253
8.5 ¿Existe un sistema multipartidista, representativo, competitivo y estable que se vea reflejado en la composición de las Cámaras parlamentarias? ....	254
8.5.1 Antecedentes teóricos y normativos.....	254
8.5.2 Análisis aplicado del indicador .....	257
8.5.3 Hallazgos.....	260
8.6 ¿Existen candidatos independientes para elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos que puedan influir en las decisiones y actos de las autoridades electorales y si existen garantías para que los candidatos independientes presenten inconformidades durante el proceso electoral? .....	262
8.6.1 Antecedentes teóricos y normativos.....	262
8.6.2 Análisis aplicado del indicador .....	263
8.6.3 Opinión de expertos .....	266
8.6.4 Hallazgos.....	267
8.7 ¿Existen mecanismos para que los ciudadanos participen en asociaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil?.....	268
8.7.1 Antecedentes teóricos y normativos.....	268
8.7.2 Análisis aplicado del indicador .....	270
8.7.3 Opinión de expertos .....	279
8.7.4 Hallazgos.....	280
8.8 ¿Hay una participación electoral alta en las elecciones estatales? .....	281
8.8.1 Antecedentes teóricos y normativos.....	281
8.8.2 Análisis aplicado del indicador .....	282
8.8.3 Hallazgos.....	287
8.9 ¿Existe una alternancia política efectiva?.....	288
8.9.1 Antecedentes teóricos y normativos.....	288
8.9.2 Análisis aplicado del indicador .....	290
8.9.3 Hallazgos.....	296
8.10 ¿Es equitativo el reparto de recursos públicos para los candidatos independientes? .....	297
8.10.1 Antecedentes teóricos y normativos.....	297
8.10.2 Análisis aplicado del indicador.....	305
8.10.3 Hallazgos.....	307

8.11 ¿Pueden realmente los candidatos independientes acceder a recursos privados? .....	308
8.11.1 Antecedentes teóricos y normativos .....	308
8.11.2 Análisis aplicado del indicador .....	314
8.11.3 Hallazgos .....	319
8.12 ¿Es equitativo el reparto de otras prerrogativas? (medios de comunicación).....	320
8.12.1 Antecedentes teóricos y normativos .....	320
8.12.2 Análisis aplicado del indicador .....	329
8.12.3 Hallazgos .....	342
Capítulo IX: Análisis empírico: las candidaturas independientes en Nuevo León desde el enfoque del contenido y los resultados .....	343
9.1 ¿Tienen los mismos derechos los candidatos independientes frente a los partidos a la representación proporcional y la obtención de escaños?.....	343
9.1.1 Antecedentes teóricos y normativos .....	343
9.1.2 Análisis aplicado del indicador .....	353
9.1.3. Opinión de expertos.....	356
9.1.4 Hallazgos .....	357
9.2 ¿Hay pluralidad en los patrones de competencia política, o hay patrones dominantes complementados por la presencia o ausencia de restricciones legales o de hecho?.....	358
9.2.1 Antecedentes teóricos y normativos. ....	360
9.2.2 Análisis aplicado del indicador.....	361
9.2.3 Hallazgos .....	362
9.3 ¿Se deben las restricciones de capacidad de respuesta a los políticos o a las limitaciones económicas? .....	363
9.3.1 Antecedentes teóricos y normativos. ....	363
9.3.2 Análisis aplicado del indicador.....	365
9.3.3 Opinión de expertos.....	374
9.3.4 Hallazgos .....	376
9.4 ¿Están satisfechos los ciudadanos con el desempeño y resultados del gobernante independiente? .....	376
9.4.1 Antecedentes teóricos y normativos. ....	376
9.4.2 Análisis aplicado del indicador.....	378
9.4.3 Opinión de expertos.....	379
9.4.4 Hallazgos .....	383
Conclusiones de la tercera parte .....	384
Enfoque Procedimientos.....	384
Enfoque Contenido .....	386
Enfoque Resultados .....	389
Referencias bibliográficas .....	405
ÍNDICE DE TABLAS .....	465
ÍNDICE DE FIGURAS .....	470

## Introducción

### Problemática y justificación de la investigación

El presente trabajo tiene como tema general las candidaturas independientes, y toma como estudio de caso la primera Gubernatura obtenida por un candidato independiente en México: Jaime Rodríguez Calderón quien, en el año 2015, se postuló como candidato independiente y logró el triunfo con el 48.8 % de la votación total en el Estado de Nuevo León; mientras que los candidatos postulados por los partidos Revolucionario Institucional y (PRI) Acción Nacional (PAN) alcanzaron el 23.85 % y 22.32%, respectivamente; es decir, el candidato independiente triunfó con 25 puntos porcentuales por encima del segundo lugar.

Además del holgado triunfo, este proceso cobró relevancia porque la figura del candidato independiente fue visualizada como una opción que capitalizó el rechazo de los electores al tradicional bipartidismo local entre el PRI y el PAN.

Con este triunfo electoral, Jaime Rodríguez Calderón tomó protesta como Gobernador del Estado de Nuevo León el 1 de octubre de 2015: la percepción ciudadana en Nuevo León, y en todo el país, produjo altas expectativas respecto al futuro de las candidaturas independientes como alternativa viable frente al sistema de partidos, y también respecto a los resultados del nuevo Gobierno que, al momento de realizar este estudio, cuenta con tres años y diez meses de gestión pública (agosto de 2019).

## **Antecedentes de las candidaturas independientes en México**

Para situarnos en el contexto electoral mexicano es necesario subrayar algunos hechos históricos fundamentales que permitan ubicar concretamente el objeto de estudio y la relevancia de la presente investigación.

México vivió más de 70 años (1929-2000) bajo un sistema de partido hegemónico, encabezado por el Partido Revolucionario Institucional, con un sistema de gobierno autoritario en sus instituciones y, por ende, en su sistema electoral; ese lapso se caracterizó por el control absoluto de los procesos electorales por parte del Gobierno, la ausencia de elecciones libres y de competencia política real para los partidos políticos.

En 1977 comienza lo que se ha denominado la “transición democrática”<sup>1</sup>, con una serie de reformas electorales que intentaron dar apertura al sistema político, electoral y de partidos.

La transición en México se ha enfocado durante los últimos 42 años (1977-2019), en el diseño de un marco legal competitivo para la celebración de elecciones; dicho marco legal, plasmado tanto en la Constitución federal como en las constituciones locales y legislaciones en la materia (leyes y códigos electorales) ha sido el centro del debate político en México.

---

<sup>1</sup> A diferencia de otras transiciones políticas, en las que el debate se centra en la creación de un nuevo marco constitucional, o un regreso a la democracia perdida bajo diferentes dictaduras, en México la transición tiene que ver con el diseño de su vida electoral, en la que participarán, en condiciones de equidad y competencia, diferentes partidos políticos. Incluso, para algunos autores, la transición mexicana consiste en la construcción de dos piezas ausentes durante el periodo autoritario: la creación de partidos políticos fuertes y nacionales, así como una vida electoral auténtica (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000, p.33).

En este proceso de reformas electorales ha habido algunas de singular relevancia, y son el marco general en el que se sitúa el objeto de estudio del presente trabajo:

- a) El primer bloque de reformas fue el de 1977, impulsadas por José López Portillo. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), eleva a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, introduce el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional, que prevalece hasta la fecha con algunos ajustes<sup>2</sup>; establece un sistema de prerrogativas para los partidos políticos, acceso de éstos a los medios de comunicación, exención de impuestos, y la posibilidad de participación en elecciones locales con el registro nacional. Se pluraliza, además, la conformación de la Comisión Federal Electoral para organizar lo electoral, con la participación de los partidos políticos.
- b) El segundo grupo de reformas se presenta en 1990, en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, después de una elección presidencial altamente cuestionada por sus resultados electorales. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se centró en el tema organizacional de las elecciones, al crear el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo autónomo, el Registro Federal de Electores (RFE), el Servicio Profesional Electoral (SPE), y

---

<sup>2</sup> Es importante hacer mención de que las reformas de 1963, impulsadas por el presidente Adolfo López Mateos, abren el tema de la apertura hacia los partidos minoritarios, al introducir la figura de "Diputados de partido" que consistía en que a los partidos minoritarios, que obtuvieran como mínimo 2.5% de la votación nacional efectiva, se les otorgaba cinco Diputados de partido, y uno más por cada 0.5% de su votación adicional, hasta llegar a un tope máximo de 20 curules por ambos sistemas. Sólo los partidos que tuvieran menos de 20 triunfos, de mayoría relativa, tendrían derecho a Diputados de partido. Sin embargo, para algunos autores, este hecho reconoció el derecho de representación de las minorías políticas, sin que esto se confunda con la esencia de la representación proporcional (Nohlen, 2002, p. 63).

el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) con carácter jurisdiccional, así como la insaculación como procedimiento para nombrar a los funcionarios de casilla; sin embargo, sigue la procuración de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados para el partido más votado, mediante la “cuota de gobernabilidad”.

- c) El tercer bloque de reformas inicia durante el sexenio de Ernesto Zedillo en 1996, luego de una crisis política mayor en el proceso de sucesión presidencial, los asesinatos políticos y el levantamiento armado del Ejército Zapatista en el estado de Chiapas. Estas reformas cambian la configuración del Poder Legislativo: establecen el 42% del total, como límite mínimo de votación por alcanzar, para que un partido político pueda constituirse en mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; el Senado se compone ahora de 128 integrantes: dos por entidad federativa, uno de primera minoría por estado, y 32 por representación proporcional; se independiza completamente al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo; se establece la libre afiliación a los partidos políticos; se integra al Distrito Federal a la competencia electoral (antes bajo una regencia designada por el Ejecutivo federal) y se regula constitucionalmente el financiamiento público a los partidos políticos.
- d) El cuarto grupo de reformas tiene lugar en el año 2007, bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, posterior a la competida elección presidencial de 2006, en la que éste triunfó con menos de un punto porcentual sobre el candidato Andrés Manuel López Obrador. En esa ocasión las campañas negativas y el dispendio de recursos en medios de comunicación fueron los rasgos que caracterizaron dichas campañas. La reforma electoral tuvo por tanto, como temas, financiamiento de

campañas; recorte del tiempo de las mismas; regulación y duración de precampañas; cancelación de compra de tiempo en los medios de comunicación, lo que pasó a ser facultad exclusiva del Instituto Federal Electoral; regulación de campañas negativas y acotamiento de la propaganda del Gobierno en campañas y precampañas.

Las candidaturas independientes en México fueron avaladas por la Constitución Mexicana, en la reforma de agosto de 2012, en su artículo 35, fracción II, que señala como Derechos de los Ciudadanos: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

- e) El quinto bloque de reformas surge en el año 2014 y tiene como temas principales, la introducción de la figura de Gobierno de coalición; la reelección legislativa y de ayuntamientos; la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), al cual se le otorgan facultades para la organización electoral en las entidades federativas; se ordena la creación de una Ley General de Partidos Políticos; el proceso de fiscalización a partidos políticos se realizará en el momento que se lleven a cabo las campañas electorales; se establece como causa de nulidad el rebasar los topes de gastos de campaña y la compra de cobertura informativa en radio y televisión; y se introduce la figura de consultas populares.

Dichas reformas constitucionales han tenido impacto en las 32 entidades federativas de México que, en el marco del sistema federal, adecuan sus legislaciones a la Carta Magna.

Es importante destacar que la reforma del año 2014 trajo cambios importantes en el sistema de organización electoral: se transitó de un modelo electoral compuesto por un sistema electoral federal, encabezado por el Instituto Federal Electoral y 32 sistemas electorales locales, a un Sistema Nacional de Elecciones encabezado por el Instituto Nacional Electoral, en el que coexisten y comparten facultades, la autoridad nacional y las 32 locales.

El Instituto Nacional Electoral es un órgano administrativo de carácter nacional, con competencias claras y atribuciones para las elecciones locales, y se concibió como una autoridad que coordina y garantiza los mismos parámetros de aplicación de las leyes, por parte de las autoridades locales, a fin de estandarizar las condiciones de la competencia electoral en todas las elecciones.

Por otro lado, la reforma de 2014 también establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe resolver, en plazos abreviados, los procedimientos especiales sancionadores iniciados por el Instituto Nacional Electoral, cuando se denuncien infracciones en materia de acceso de los partidos políticos y candidatos, a tiempos de radio y televisión, propaganda política y electoral, actos anticipados de precampaña, campaña y propaganda gubernamental.

En lo que concierne al tema de estudio, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), vigente al 2019, dedica el libro séptimo a las candidaturas independientes para Presidente de la República, Diputados y Senadores

del Congreso de la Unión; en tanto, corresponderá a las legislaturas de las entidades federativas, emitir la normatividad aplicable a las elecciones locales.

También se modificó el artículo 116 constitucional que ordena a los Estados las adecuaciones de los cuerpos normativos locales, con las disposiciones federales, para garantizar la implementación del régimen aplicable a los candidatos independientes, el cual abarca postulación, registro, derechos y obligaciones, financiamiento público y acceso a la radio y la televisión.

En esta parte cabe subrayar que Nuevo León es una entidad federativa, de las 32 en el país, situada al noreste y colindante con Estados Unidos. Se integra por 51 ayuntamientos y 26 distritos uninominales; su capital es la Ciudad de Monterrey, una de las tres metrópolis más importantes de México, junto con la Ciudad de México, capital de la nación y de la zona conurbada de Guadalajara, Jalisco.

Políticamente, Nuevo León se ha distinguido por su bipartidismo (Partido Revolucionario Institucional-Partido Acción Nacional); por la ausencia de una izquierda fuerte<sup>3</sup> y por ser una entidad con una participación electoral global media (59% como promedio). Fue uno de los primeros estados en México en que se dio la alternancia política, con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en la Gubernatura, en año1997<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> El Partido del Trabajo, de carácter local, y surgido en Nuevo León, ha sido el más representativo de la izquierda en Nuevo León, en ciertos periodos determinados que se detallarán a lo largo de este estudio.

<sup>4</sup> El panismo de Nuevo León se distinguió por ser uno de los más activos a nivel nacional, desde la década de los ochenta, cuando este partido comenzó una actividad intensa para alcanzar el poder. En 1985, Fernando Canales Clariond, empresario y político que encabezaba la inconformidad hacia el sistema hegemónico, fue candidato a la Gubernatura por el PAN, misma que perdió ante el PRI (Jorge Treviño Martínez), en medio de una oleada de protestas ciudadanas. Compitió nuevamente en 1997, contra el priísta José Natividad González Parás, obtuvo el triunfo y se convirtió en el primer Gobernador panista de Nuevo León.

El Estado cuenta con uno de los sistemas electorales llamados mixtos<sup>5</sup> o segmentados: combina la mayoría relativa y tiene un componente de representación proporcional.

La geografía electoral actual, como ya se mencionó, es la siguiente: 26 distritos uninominales y 51 Ayuntamientos; 9 considerados municipios metropolitanos y 44 rurales. Los municipios urbanos, que conforman el área metropolitana de Monterrey (AMM), son los siguientes: Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, General Escobedo, Apodaca, Juárez, García y Santa Catarina. El estado está integrado por 2,666 secciones electorales.

Los cargos que se renuevan mediante elecciones son el Ejecutivo estatal, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos. El Ejecutivo estatal (Gobernador) se elige cada seis años, bajo el principio de mayoría simple. El Congreso del Estado se renueva cada tres años y se integra por 42 Diputados: 26 electos por mayoría simple (uno por cada distrito uninominal) y 16 bajo el principio de representación proporcional.

Los Ayuntamientos se renuevan cada tres años y se eligen por planillas: cada planilla es encabezada por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, según la cantidad que señala la Ley Orgánica de la Administración Municipal. Los Regidores se eligen bajo el principio de mayoría en un 60 % y el restante 40 % por representación proporcional.

Por lo que se refiere a la elección del Ejecutivo estatal (Gubernatura), hasta el año 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había mantenido su hegemonía en la

---

<sup>5</sup> De acuerdo a Nohlen (2002, p. 72), la representación por mayoría se presenta “cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos”; y la representación proporcional es aquella “cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los Partidos Políticos”. Un sistema mixto es el que combina ambos principios, como es el caso de México y de Nuevo León.

Gubernatura del Estado. En ese año se da la alternancia política y el triunfo del PAN, con el candidato Fernando Canales Clariond (1997-2003). En el año 2003, el PRI recupera la gubernatura con José Natividad González Parás<sup>6</sup> (2003-2009); y en el año 2009, nuevamente consigue el triunfo con Rodrigo Medina de la Cruz (2009- 2015). En el año 2015, el candidato independiente Jaime Rodríguez Calderón rompe con el bipartidismo histórico del Estado de Nuevo León.

Con el triunfo del candidato independiente en Nuevo León, en el año 2015, se vislumbraron dos retos importantes:

- a) El reconocimiento de las candidaturas independientes como la expresión plena del derecho ciudadano a ser votado, y
- b) El diseño jurídico institucional que permita condiciones de equidad entre los candidatos independientes, tanto entre sí, como en su competencia con los candidatos de los partidos políticos.

Desde el año 2012 hasta el 2019, la regulación aplicable a las candidaturas independientes en México ha sido insuficiente y los temas de gran calado, como el financiamiento público y privado, así como la representación proporcional, se han resuelto a través impugnaciones ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el caso de la legislación del Estado de Nuevo León, durante el proceso electoral del 2015 y que será materia de análisis del presente estudio, diversos preceptos estuvieron sujetos a litigio.

---

<sup>6</sup> La salida del Gobernador Fernando Canales Clariond, antes de concluir su mandato (para incorporarse al gabinete del Presidente Vicente Fox Quesada) dejó un saldo negativo para el PAN en Nuevo León. José Natividad González Parás se postula nuevamente como candidato, y vence por más de 20 puntos porcentuales al panista Mauricio Fernández Garza, en el año 2003.

Uno de los temas cruciales de las candidaturas independientes es la recolección de firmas de ciudadanos que respalden dicha candidatura. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>7</sup> estipuló que el total de firmas de ciudadanos requeridas para avalar el respaldo a la postulación de candidatos independientes no constituye una disposición legislativa desproporcional o carente de razonabilidad y la consideró idónea y necesaria, porque es similar al modelo previsto para los partidos políticos, y limita la posibilidad de que cualquier persona pretenda registrarse; y por otra parte, esta medida “asegura” que los candidatos sean representativos, auténticos y competitivos.

También fueron impugnados diversos acuerdos concernientes al registro de candidaturas independientes, respecto al plazo<sup>8</sup> previsto para rendir el informe del origen y destino de los recursos utilizados para la obtención del respaldo ciudadano, toda vez que, para los partidos políticos se establece un plazo de 30 días; el incumplimiento de esta obligación se sanciona con la negativa de registro. La Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró inaplicable el dispositivo legal y reconoció que la autoridad electoral nacional tenía la competencia para reglamentar en materia de fiscalización.

Respecto al régimen de financiamiento para candidatos independientes, se mantienen las modalidades pública y privada. El criterio prevaleciente para el otorgamiento de financiamiento público es el establecido por el Tribunal Electoral<sup>9</sup> equiparándolo con los candidatos postulados por partidos políticos de nueva creación.

---

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 38/2014, y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

<sup>8</sup> El artículo 211 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León establece un plazo de tres días siguientes a la notificación de la declaratoria de registro.

<sup>9</sup> Superada la etapa del registro, esas candidaturas deberán regirse por un marco normativo en relación con la obtención de recursos públicos que les permitan contender, en igualdad de circunstancias, respecto

Por lo que se refiere al financiamiento privado, mediante acuerdo, la Comisión Estatal Electoral limitó las aportaciones privadas, al tomar como parámetro el tope de gastos de campaña, así como el financiamiento público para ese mismo cargo de elección, es decir, la diferencia al restar del tope de gastos de campaña, el monto del financiamiento público asignado.

La adopción de este criterio modifica sustancialmente el modelo electoral vigente, al crear un régimen especial para los candidatos independientes, en el cual se suprime el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado<sup>10</sup>. Los argumentos de los jueces destacan, por una parte, la imposibilidad de aplicar por analogía un supuesto creado para otro fin y que, además de hacerlo, resultaría desproporcionado, pues los candidatos independientes disponen de un financiamiento público mucho menor que aquellos postulados por un partido político. El tope de gastos establecido, para la elección de Gobernador en 2015, fue de casi 50 millones de pesos.

Otro tema relevante que surgió en la elección estatal del año mencionado fue el acceso de los candidatos independientes a los tiempos en radio y televisión, el cual se administra bajo los criterios establecidos por la legislación electoral, que señala que se debe otorgar esa prerrogativa de la misma forma en que se brinda a un partido político. Esto significa que pueden acceder solamente al porcentaje que corresponda después de

---

de sus similares postulados por algún partido político de nueva creación, más allá de las diferencias evidentes, o de las derivadas del texto constitucional, lo cual es acorde con la equidad que debe regir en materia de financiamiento (Tesis LIII/2015).

<sup>10</sup> La Tesis XXI/2015 determina que a las candidaturas independientes no les es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, que corresponde a los partidos políticos, porque “tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido que los partidos políticos y las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos”.

la distribución igualitaria entre los partidos políticos y por el tipo de elección de que se trate; en caso de registrar a más de un candidato independiente, esa fracción se distribuirá entre ellos.

Un tema que resultó toral en el debate de la regulación a las candidaturas independientes en 2015 fue el relativo a la inclusión de candidatos a regidores por el principio de representación proporcional.

En este sentido, el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral, determinó que las candidaturas independientes en los Ayuntamientos tienen derecho a dicha inclusión, por considerarlos una fuerza política con pleno derecho.

Este criterio se soporta en el Principio de Progresividad, previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup>. En el caso de la representación proporcional para las diputaciones locales, el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación validó el criterio establecido por el Congreso local, al negar la vía de la representación a las candidaturas independientes.

Como puede observarse en este breve repaso de las temáticas relacionadas con la regulación de las candidaturas independientes en el año 2015, éstas no son poco relevantes, sino que constituyen aspectos clave para el análisis de esta figura jurídica en el sistema electoral mexicano.

Es importante mencionar, que en las últimas elecciones mexicanas celebradas en julio de 2018, se eligieron los siguientes cargos de elección popular: Presidente de la República, 500 Diputados federales, 128 Senadores, ocho Gobernadores, Jefe de

---

<sup>11</sup> El párrafo II, del artículo en cuestión, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán procurando la protección más amplia a las personas.

Gobierno de la Ciudad de México; 27 Congresos locales integrados por 983 Diputados, y Alcaldías en 25 Estados con 1,796 cargos (alcaldes, síndicos, eegidores, concejales y juntas municipales).

En el ámbito federal, las cifras del Instituto Nacional Electoral, reportan 53 candidaturas independientes registradas: una de candidato a Presidente de la República, 38 para diputados de mayoría relativa y 14 para senadores de mayoría relativa. Cabe destacar que el candidato independiente a la Presidencia de la República fue Jaime Rodríguez Calderón, objeto del presente estudio, quien solicitó licencia para contender por dicho cargo.

De los 53 candidatos independientes en la elección federal, ninguno de ellos obtuvo el triunfo electoral<sup>12</sup>. En el caso del Estado de Nuevo León, la Comisión Estatal Electoral se registraron 136 aspirantes a una candidatura independiente a diputaciones locales y 1,292 candidatos independientes a Ayuntamientos. Es decir, hubo 1,428 candidatos independientes registrados en la entidad, de los cuales sólo cinco de ellos obtuvieron el triunfo. Los Municipios que fueron ganados por un candidato independiente fueron: Ciénega de Flores, García, San Pedro Garza García, Mier y Noriega y Los Ramones<sup>13</sup>. Lo anterior representa un 0.35% de la totalidad de los aspirantes registrados.

---

<sup>12</sup> Instituto Nacional Electoral (2018). Sección: Cómputos. Recuperado 02 de abril de 2018, <https://comptos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1> <https://candidaturas.ine.mx/>

<sup>13</sup> Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. (2017). Sección: Diputados Locales. Recuperado 2 de julio de 2018, <https://www.ceenl.mx/documentos/2017/AVISOS%20DE%20INTENCION%20APROBADOS%20DIPUTADOS.pdf> <https://sipre2018.ceenl.mx/EV02D.htm> y <https://sipre2018.ceenl.mx/EV01M.htm>

## Pregunta de investigación y objetivos

A raíz de los hechos comentados y de las altas expectativas generadas por el triunfo de Jaime Rodríguez Calderón como Gobernador de Nuevo León, la entidad se volvió el centro de la atención política nacional en lo que respecta a las candidaturas independientes.

La pregunta que prevalecía en el entorno político era: ¿son las candidaturas independientes la solución o alternativa a un sistema de partidos con una baja credibilidad ciudadana y la promesa de poder contar con mejores gobiernos?

Tal es la pregunta que origina el interés para realizar la presente investigación. Sin embargo, es necesario plantear dicha inquietud ciudadana generalizada, en el marco de un estudio académico.

Primeramente señalaremos que la candidatura independiente es una de las expresiones del sufragio universal: el sufragio pasivo.<sup>14</sup> Este se define como el derecho del ciudadano a ser votado en elecciones populares, lo cual sucede en el contexto de los sistemas democráticos.

Para definir el abordaje del tema, se realizó una revisión teórica, con el fin de ubicar los debates actuales de las teorías de la democracia contemporánea, encontrándose que uno de los enfoques más importantes es la denominada Teoría de la Democracia de Calidad.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> El otro es el sufragio activo, el derecho al voto, al cual se han dedicado la mayor parte de los estudios sobre sufragio universal.

<sup>15</sup> En el apartado teórico se exponen los diferentes enfoques y modelos desarrollados por los teóricos de la democracia, en los últimos 20 años.

La democracia de calidad consiste en realizar mediciones empíricas a los sistemas democráticos concretos y compararlas con un modelo normativo, a fin de determinar qué tanto se acercan o alejan de los esquemas planteados.

Este método permite medir los grados de desarrollo de una democracia, respecto a determinadas variables concretas y a partir del análisis, proponer mejoras para alcanzar una democracia de mayor calidad.

En el mismo afán por definir las variables de este estudio, encontramos que el término “candidato independiente” ha sido objeto de diversas definiciones, que en ocasiones son percibidas como sinónimos: candidato ciudadano, candidato no registrado, o simplemente candidato independiente.

En términos generales, la candidatura independiente es aquella postulación que de forma individual que realiza una persona para contender por un cargo de representación popular. A través de esta figura jurídica, cualquier ciudadano puede solicitar su registro ante la autoridad electoral, sin la mediación de un partido político.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define como candidato independiente al ciudadano que obtenga, por parte de la autoridad electoral, el acuerdo de registro, al haber cumplido con los requisitos que para tal efecto establece la ley<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En el caso de los aspirantes a la Presidencia de la República la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de por lo menos diecisiete entidades federativas. Para fórmulas de Senadores, de mayoría relativa, deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores de por lo menos, la mitad de los distritos electorales. Para fórmula de Diputados, de mayoría relativa, será similar el porcentaje de firmas a la de senadores pero de por lo menos, la mitad de las secciones electorales (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 371, 2017, p.158).

González (2010) sostiene que la expresión “candidato independiente” corresponde al menos a dos especies: los candidatos ciudadanos y los candidatos no registrados.

Para este autor, los candidatos ciudadanos son:

Aquellos a quienes les está permitido, según las disposiciones electorales, participar en las elecciones, cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad en ella establecidos. Los candidatos no registrados son aquellos inscritos por los electores en los espacios en blanco establecidos en las boletas electorales (p. 48).

Vázquez (2009), por su lado, tiene una visión amplia de las candidaturas independientes, al considerarlas no sólo un derecho político, sino un derecho humano:

Es el instrumento para ejercer el derecho a ser votado: un candidato independiente es aquel postulante a algún cargo de elección popular y que no pertenece a un partido político. A través de esta figura los ciudadanos pueden ejercer el derecho a ser votados que es un derecho humano considerado inherente, universal e inalienable a la persona (p.43).

El Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), menciona:

El esquema de las llamadas candidaturas independientes es uno de los posibles modelos bajo el que se puede presentar una candidatura electoral. Bajo la modalidad de las candidaturas independientes, se posibilita el ejercicio del derecho de los ciudadanos de presentar su postulación a un cargo de elección popular de manera desvinculada a los partidos políticos, quienes tradicionalmente detentan esa prerrogativa (2006, p. 26).

El reconocimiento legal de las candidaturas independientes implica que cualquier ciudadano, de manera directa, puede aspirar a ocupar un cargo público electivo, sin tener que pasar por los procesos de selección internos establecidos por los partidos políticos para la designación de sus candidatos. Además, la posibilidad de presentar una candidatura independiente significa que el ciudadano que compite, de manera autónoma, por un cargo electivo, realiza por sí mismo, o con el apoyo de un grupo de ciudadanos, pero en todo caso de manera paralela a los partidos políticos, una campaña electoral para promocionar su postulación. Cabe señalar que esta figura no es *per se* excluyente respecto a la presentación de candidaturas electorales por parte de partidos políticos, sino que se presenta como una forma alternativa de postulación de aspirantes a un cargo público.

Para efectos del concepto tratado en este estudio, se tomará la definición expuesta por el Instituto Nacional Electoral, que define a los candidatos independientes como: “aquellos ciudadanos que se postulan a algún cargo de elección popular y que no pertenecen a un partido político, con ello ejercen el derecho a ser votados” (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2017, artículo 3, p.2).

La definición de candidato independiente tiene, por tanto, dos elementos constitutivos:

- a) Ciudadano que se postula a un cargo de elección popular.
- b) Dicho ciudadano no pertenece a un partido político.

Expuesto lo anterior, las dos variables que componen la pregunta de investigación son: democracia de calidad y candidaturas independientes:

## **¿Contribuyen las candidaturas independientes a alcanzar una democracia de calidad?**

Las candidaturas independientes serían la variable dependiente y la democracia de calidad, la variable independiente.

La variable independiente (Flores, 2014) es aquella que dentro de la relación establecida no depende de ninguna otra (aunque pudiera ser dependiente en otro problema). Es manipulada por el investigador a fin de producir ciertos efectos. La variable dependiente es aquella cuyos valores dependen de los que asuma otra variable (p. 72).

A partir de nuestra pregunta de investigación, el objetivo general de la presente investigación es el siguiente: determinar si las candidaturas independientes son un factor que contribuye a alcanzar una democracia de calidad.

Como objetivos particulares se plantean los siguientes: a) Identificar los elementos de las candidaturas independientes que contribuyen a alcanzar una democracia de calidad y b) Identificar los factores de las candidaturas independientes que no contribuyen a alcanzar una democracia de calidad.

### **Abordaje teórico**

El abordaje teórico se enmarca en los debates actuales de la Teoría General de la Democracia y, en específico, en la Teoría de la Democracia de Calidad, dentro de la Ciencia Política. Para realizar el análisis teórico, tomaremos el esquema de Sautú (2005), quien plantea dos tipos de teorías: la teoría general y la teoría sustantiva.

La teoría general está constituida por un conjunto de proposiciones, lógicamente interrelacionadas, que se utilizan para explicar fenómenos y procesos (Sautú, 2005,

p.34). En el otro nivel se encuentra la teoría sustantiva que está conformada por proposiciones teóricas específicas con la parte de la realidad social que se pretende estudiar (p.35). La Teoría General de la Democracia sería la Teoría General y la sustantiva sería la correspondiente a la Democracia de Calidad.

Podemos distinguir concepciones de democracia que se han venido desarrollando desde la etapa moderna (siglo XVIII) hasta la era contemporánea (siglo XIX):

- a) La concepción de la democracia desde las ideas de representación y soberanía, sustentadas en los pensadores ingleses y franceses, como John Locke y Alexis de Toqueville.
- b) El enfoque que contempla la democracia como un arreglo político, en el que las prácticas dan paso a las instituciones. Los arreglos democráticos se convierten en prácticas que desembocan en instituciones firmes. Dentro de esta corriente, el concepto de poliarquía de Robert Dahl, tiene un papel central.
- c) La perspectiva desde la cual la democracia es un proceso; llamada también la democracia procedimental, enfocada en desarrollar pautas de estabilidad entre los elementos que dan vida a la democracia (Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Miguel Angel Bovero, Arend Lijphart, entre otros).

Entre los teóricos de las tres tendencias hay un consenso: las descripciones normativas se alejan de las democracias reales. Democracia ideal y democracia real son los dos polos en los que se ha movido la discusión sobre los sistemas democráticos modernos. Y es precisamente el debate entre lo ideal y lo real, el centro del análisis de las teorías sobre democracia de calidad.

La Teoría de la Democracia de Calidad consiste en hacer mediciones de las prácticas reales para compararlas con los modelos y poder proponer mejoras a los procesos e instituciones. Los teóricos que serán analizados en este apartado, y que constituyen las principales voces del debate, son Guillermo O'Donnell, quien postuló el concepto de *democracia delegativa* o de baja calidad; Philippe C. Schmitter, quien centra su análisis en la relación entre calidad democrática y rendición de cuentas; G. Bingham Powell, el cual analiza el concepto de reciprocidad democrática; Levine y Molina, quienes vislumbran la democracia de calidad desde los procedimientos; David Beetham, quien realiza un análisis entre la libertad y los derechos políticos; y Leonardo Morlino, que presenta un modelo de tres enfoques de calidad: enfoque procedimental, enfoque de contenido y enfoque de resultados.

La revisión teórica indica que existen dos posturas sobre la democracia de calidad: la primera concibe la democracia desde el enfoque procedimental, de tal manera que su concepto normativo abarca solamente los procedimientos que se ejecutan; la segunda concibe a la democracia no sólo como proceso, sino como generador de gobiernos, y evalúa la calidad de los resultados de los gobernantes emanados de dicho proceso.

### **Enfoque metodológico**

Cada teórico de la democracia de calidad desarrolla un modelo de medición empírica de acuerdo al enfoque normativo que sostenga. En esta investigación se utilizará el modelo analítico de Morlino, quien presenta el modelo ampliado de democracia de calidad y con base en éste, se desarrollará el estudio de caso sobre la Gubernatura de Nuevo León, México, en el 2015.

El estudio de caso es definido como:

Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva, en el cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y análisis de datos (Yin, 1994, p.13).

El estudio de caso permite comprender el contexto y la dinámica donde se presenta el fenómeno estudiado (Eisenhardt, 1989, p. 56) hecho que es importante para esta investigación, pues Nuevo León es el primer estado, a nivel nacional, donde un candidato independiente consigue el triunfo electoral (en el cargo de Poder Ejecutivo) luego de haber sido incluida esta figura jurídica en el marco legal mexicano. Por lo reciente de los hechos (2015), no existe aún literatura analítica sobre casos específicos de candidaturas independientes.

El segundo elemento a considerar, para seleccionar el estudio de caso, es la capacidad que tiene de incluir diferentes fuentes de información que buscan, por medio de un proceso de sistematización basado en la triangulación, converger en el análisis de un mismo fenómeno (Woodside, 2010, p.17). En este caso, como se verá en el desarrollo del trabajo, el modelo de Morlino cumple con la sistematización mencionada.

Después de la revisión de los enfoques teóricos y empíricos, se encontró que el modelo de Morlino es el más idóneo y flexible para ajustarse a todas las temáticas que componen el proceso político.

El modelo de Morlino abarca dos momentos:

- a) La obtención de una candidatura independiente: posibilidad de acceder a una candidatura sin partido, hasta la posibilidad de obtener efectivamente un puesto público de elección popular derivado de dicho proceso.
- b) Los resultados del gobierno derivados de la candidatura independiente: en este caso, los resultados de la gestión del primer Gobernador independiente en México que al momento de concluir este trabajo, cuenta con tres años y diez meses de gestión (agosto 2019).

El modelo aplicado integra los tres enfoques de calidad expuestos por Morlino, ocho dimensiones y 16 subdimensiones que se generaron de manera específica para analizar las candidaturas independientes en el Estado de Nuevo León.

Posterior a las subdimensiones se presentan las preguntas orientadoras y los indicadores: la evaluación de cada indicador responde al análisis de fuentes diferentes: normatividad jurídica, estadísticas nacionales e internacionales, particularidades del indicador en el contexto específico de Nuevo León y de México, así como datos cualitativos del contexto de cada indicador. Una vez que cada indicador es evaluado, es posible dimensionar en cuáles aspectos las candidaturas independientes permiten un avance democrático y en cuáles no. También el modelo permite interrelacionar variables y determinar la influencia de unas sobre otras.

## **PRIMERA PARTE**

### **DEMOCRACIA Y SUFRAGIO UNIVERSAL**



## **Introducción a la primera parte**

En este apartado se expondrán los rasgos esenciales de la democracia: la igualdad y la libertad como principios de todo modelo democrático, independientemente de su enfoque conceptual.

Se revisará el origen histórico de los conceptos de libertad e igualdad política, así como aquellos términos relacionados con los principios sustanciales de la democracia: individuo, autonomía, elección, participación, representación y soberanía.

Posteriormente se revisará la teoría de la democracia de calidad y los diferentes modelos propuestos por cada una de ellas para realizar las mediciones empíricas que proponen. La democracia de calidad es el concepto clave del presente estudio y desde el cual se realiza el abordaje para el análisis de las candidaturas independientes en México, y en particular, de nuestro caso, Nuevo León.

Una vez revisados los modelos empíricos, se presenta la justificación y el modelo de calidad democrática seleccionado, que en este caso del autor Leonardo Morlino (2014), mismo que será aplicado al caso de estudio específico.

## Capítulo I. Democracia, igualdad y libertad

El presente capítulo tiene como propósito describir la etapa histórica que dio origen al sufragio universal, como concepto que nos llevará al objeto de estudio de la presente investigación, el sufragio pasivo.

Al hablar de democracia y sistemas democráticos, los diversos estudiosos del tema los vinculan con dos principios: la igualdad política y la libertad de las personas. Ambos conceptos surgen de lo que se ha denominado Modernidad,<sup>17</sup> que desde finales del siglo XVII y durante el siglo XVIII, trastocó los paradigmas más importantes de la civilización occidental.

Al inicio del proceso de transición del que hablamos, se pasó de la Era medieval<sup>18</sup> a la sociedad moderna en todos los ámbitos: filosófico, científico, político, cultural, económico y social. En esta etapa se rompen los esquemas de dependencia humana hacia los preceptos divinos y comienza la etapa laica, científica e individualista, en la que el hombre pasa a ser centro y protagonista de los procesos sociales y políticos. Los pilares que sostienen el pensamiento moderno son las ideas de libertad e igualdad.

Durante el Medievo prevalecía una concepción orgánica de la sociedad: el hombre no era autónomo, sino que formaba parte de un grupo o cuerpo social, el cual le otorgaba su rango en una jerarquía establecida (campesinos, sirvientes, amos, militares,

---

<sup>17</sup> La Modernidad es un fenómeno histórico-social, resultado de la evolución de la ciencia y filosofía de la Europa Occidental, donde todo hombre se transforma en un agente para el desarrollo y la transformación social dentro de su comunidad, en el que el Estado-nación es su mayor representante (Habermas, 2008, p.11-15).

<sup>18</sup> En la Europa Occidental la época medieval se caracterizó por un orden político teocéntrico, dirigido por la iglesia católica, el cual optaba por un régimen monárquico, concluyendo en una sociedad donde los máximos dirigentes, el Papa y el Emperador, eran los representantes de Dios en la tierra y, por ende, los administradores y la mayor autoridad social (Varela Suanzes-Carpegna, 1997, p.335-352).

aristócratas, reyes, etc.). La igualdad era concebida desde una perspectiva religiosa: cada persona era igual en dignidad ante Dios, pero eso no tenía ninguna repercusión en la vida social y política.

Existía, por ejemplo, el “cuerpo político-electoral” que tenía la función de consentir la designación de autoridades, ya fueran políticas o eclesiásticas, pero en ningún momento la decisión recaía en la persona, sino en el conjunto. “Esta elección no se considera como la voluntad de una comunidad, sino que ésta sólo participa de la voluntad divina” (Rosanvallon, 1992, p. 29).

Por otro lado, las personas eran clasificadas por su “calidad” como ciudadanos; esta calidad se daba en virtud de la propiedad o de alguna característica de poder o de saber. El modelo de ciudadano propietario<sup>19</sup> en la Francia pre-revolucionaria nos ejemplifica este supuesto. La ciudadanía no recaía en la persona, sino en su propiedad: un hombre con diversas propiedades, en distintos lugares, podía llegar a tener varios votos que lo representaran (voto plural). La representación política dependía de la cantidad de propiedades territoriales. La propiedad era el fundamento de los derechos. El hombre era representado por su propiedad, como generadora de valor y riqueza y, por ende, de interés social.

La elección de los representantes se fue desarrollando, principalmente, a lo largo de la Edad Media cuando los monarcas hubieron de admitir que, para imponer tributos, sostener un ejército, y hacer las leyes, debían contar con el consentimiento de la nobleza,

---

<sup>19</sup> El modelo de ciudadano-propietario era acorde con la teoría económica fisiócrata de la época, sólo la tierra es generadora de valor y riqueza, por lo que sólo los propietarios deben tener representación política, y sobre estos se construye el interés social. “Es la propiedad lo que hace al ciudadano” (D’Holbach, citado por Rosanvallon, 1992, p. 42).

el alto clero, y de algunos hombres comunes en las más grandes poblaciones y ciudades (Dahl, 1999, p.18-19).

En el repaso histórico propuesto por Dahl (p.18-22), para poner en perspectiva la necesidad de instituciones políticas en la democracia, el autor describe cómo en las democracias más consolidadas, o de mayor tiempo, existe un elemento común que es las elecciones a un cuerpo legislativo – tal es el caso en Inglaterra, desde el siglo XVIII, y en los Estados Unidos durante su periodo colonial en los siglos XVII y XVIII. Las elecciones de cuerpos legislativos, consistieron en elegir a personajes emblemáticos en altos cargos para definir las leyes de aplicación común. Dahl (p.18-22) continúa describiendo cómo este fenómeno desencadenó una expansión gradual, de los derechos de los ciudadanos, para expresarse sobre asuntos políticos e intercambiar información<sup>20</sup>.

Este proceso en el que surgen las asociaciones de ciudadanos, bien organizados, para participar en la vida política, se desencadenó en los Estados Unidos de una manera ejemplar, de tal forma que Alexis de Tocqueville llegó a considerar que en este espacio y tiempo del reciente formado Estado republicano norteamericano, se daban las primeras instituciones democráticas que vendrían a ser ejemplo emblemático para el resto del

---

<sup>20</sup> El derecho de formar asociaciones, con objetivos políticos explícitos, tendió a producir más adelante "facciones" políticas y organizaciones partidistas que se consideraron, por lo general, peligrosas, susceptibles de generar divisiones, de subvertir el orden y la estabilidad política, y de atentar contra el bienestar público. Con todo, dado que las asociaciones políticas no podían suprimirse sin un grado de coerción, que un grupo de ciudadanos cada vez más numeroso e influyente hubiera considerado inaceptable, consiguieron subsistir -a menudo como asociaciones más o menos clandestinas- hasta que lograron salir de las sombras. En los cuerpos legislativos, lo que en su día fueran "facciones" se convirtieron en partidos políticos. Los de "dentro", quienes servían en el Gobierno del momento, se diferenciaron de los de "fuera", a los que en Gran Bretaña se calificó como la Leal Oposición de Su Majestad. En el siglo XVIII británico, la facción que apoyaba al monarca, y la facción opuesta, sostenida por gran parte en el mundo rural, fueron transformándose gradualmente en *tories* y *whigs*.

mundo. Tocqueville consideró que la soberanía estaba enmarcada de una manera excepcional y la sociedad se gobernaba a sí misma<sup>21</sup>.

Este fenómeno, aunado a los movimientos revolucionarios de la Francia de finales del siglo XVIII<sup>22</sup>, hacen que colapse el modelo de ciudadano propietario, como fundamento y origen de derecho y se modifica, en su esencia misma, la idea de la igualdad. El postulado de “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”, que luego sería el artículo 1º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano<sup>23</sup>, emitida en Francia en 1789 (Arenas, 2008, p.72), cambia el concepto de “ciudadano” que prevalecía hasta entonces.

La igualdad política afirma un tipo de equivalencia de calidad entre los hombres, los hace semejantes en su libertad y sus derechos frente a la ley. Acaba con los criterios prevalecientes que marcaban las diferencias políticas y sociales. En este importante

---

<sup>21</sup> Durante los años finales del siglo XVIII, en la recién constituida República de los Estados Unidos, Tomás Jefferson, el Vicepresidente, y James Madison, el líder de la Cámara de Representantes, organizaron a sus seguidores en el Congreso para oponerse a las políticas del Presidente federalista, John Adams, y de su Secretario del Tesoro, Alexander Hamilton. Para tener éxito en su oposición, percibieron que tendrían que hacer algo más que enfrentarse a los federalistas en el Congreso y el Gobierno: tendrían que desplazar a sus oponentes del poder. Para ello debían ganar las elecciones nacionales, y para ganar las elecciones nacionales debían organizar a sus seguidores a lo largo y ancho del país. En menos de una década, Jefferson, Madison, y otros que simpatizaban con sus ideas, crearon un partido político que estaba organizado ramificándose hasta las más pequeñas circunscripciones, distritos y municipalidades electorales; una organización que debía reforzar la lealtad de sus seguidores, durante y entre las campañas electorales, y debía asegurarse de que estos acudieran a las elecciones. Su partido Republicano (enseguida bautizado de nuevo como Democrático Republicano, y una generación después como Democrático) se convirtió en el primer partido electoral de apoyo popular del mundo. Como resultado, una de las instituciones más fundamentales y decisivas de la democracia moderna, el partido político, había irrumpido más allá de sus confines en parlamentos y legislaturas para organizar a los propios ciudadanos, y movilizar el apoyo de los seguidores del partido, en las elecciones nacionales (Dahl, 1999, p.22-23).

<sup>22</sup> Donde se plantea, desde una concepción filosófica de la Ilustración, una nueva forma de teoría política en la que el poder legislativo se consigue a través de una democracia representativa (Gauthier, 1990, p.107).

<sup>23</sup> Elaborada por los máximos representantes del pueblo francés, quienes integraban la Asamblea Nacional, en donde se declaró que solo mediante al respeto a los derechos universales y naturales del hombre se puede contrarrestar el deterioro social, y la corrupción, por parte de las autoridades; así como también se implementó la democracia participativa, y la división de poderes (Escudero, 2005, p. 23).

proceso, el sufragio universal es la herramienta que simboliza ambos principios: todos los hombres tienen derecho al voto y, además, todos los votos tienen el mismo valor político.

La igualdad política y las libertades individuales marcan el inicio de la Era Moderna y con ello, del Estado y de la democracia moderna. Dahl, uno de los principales teóricos de las democracias contemporáneas, señala que “el sufragio universal distingue a la democracia representativa moderna de todas las demás formas anteriores de democracia. La democracia moderna se basa en la igualdad política” (1999, p. 27):

En las democracias antiguas o previas a la modernidad, la desigualdad social representó un serio obstáculo a la democracia. Había esclavos y las mujeres eran consideradas propiedad del hombre. Los mismos parlamentos eran bastiones de privilegios. La mitad de la población adulta era excluida de la vida política.

En la siguiente tabla se sintetiza la evolución de las ideas de individuo, sociedad, derechos e igualdad, desde las perspectivas del cristianismo y el liberalismo político surgido en la Ilustración, hasta llegar a las concepciones modernas, en las que emerge el sufragio universal.

Tabla 1.

**Rasgos generales del cristianismo, liberalismo y sufragio universal.**

	<b>Cristianismo</b>	<b>Liberalismo</b> <b>siglos XVII y XVIII</b>	<b>Siglo XIX</b>
Concepción de la sociedad	Orden divino	Visión orgánica de la sociedad	Visión moderna de la sociedad; formación de lazos sociales.
Idea de igualdad	Igualdad cristiana: "Los hombres son iguales en dignidad ante Dios"	Igualdad civil, igualdad social e igualdad económica: "Unidad de prójimos"	Igualdad política: "Equivalencia universal entre todos los hombres"
Idea de individuo	Cuerpo social	Cuerpo social y político	Individuo autónomo
Concepto de derechos	Derecho divino Ser colectivo	Derechos civiles (Estado liberal) Ser colectivo	Derechos políticos (sufragio universal) Ser individual

Fuente: elaboración propia, con base en el texto de Rosanvallón, 1992.

Como se observa, desde la era cristiana prevalecen el orden y el derecho divinos, la igualdad se concibe como una idea religiosa externa al hombre y el liberalismo cambia por completo la manera de concebir a la sociedad. Aparecen los derechos civiles, encarnados en los principios de igualdad y libertad, como ideales supremos a los que aspira toda sociedad.

Uno de los hechos más relevantes es que surge la idea de individuo como ser independiente del cuerpo social medieval, con libertades y derechos. Así, este hombre

moderno, autónomo y responsable de sus actos, es también ciudadano con obligaciones y derechos, es decir, un ser libre y responsable jurídicamente. La noción de autonomía se gesta en el proceso en el que el individuo deja de ser siervo en el feudo, y se traslada a las nacientes ciudades, en donde puede desarrollar esta independencia, este proceso atributivo-imperativo como un ser dotado de derechos y obligaciones.

Para Rosanvallon (1992, p.32), la autonomía es el centro de la individualización, la instauración de un sujeto. Argumenta que la ciudadanía y el derecho al voto sólo son posibles mediante el concepto de “autonomía de la voluntad”. Los excluidos del sufragio universal son aquellos a quienes se considera que no son dueños de su propia voluntad (dependientes, alienados, incapacitados, niños, etc.), o de su propia persona. La autonomía es lo que hace que se puedan considerar sujetos jurídicos eficaces.

El individuo es entonces, el ciudadano como ente autónomo. La ciudadanía no es universal, como tampoco lo es el sufragio; la ciudadanía siempre ha implicado ciertos requerimientos específicos. En el caso de los Constituyentes de Francia, por ejemplo, la pertenencia jurídica (nacionalidad), la inscripción material (tener un domicilio) y la implicación moral (solvente y contribuyente del sistema fiscal). La ciudadanía conlleva además una dimensión moral, pues el derecho al voto lo tienen quienes cumplan con la colectividad, a través del pago de contribuciones, generación de riqueza, etc. Por lo que el sufragio es también una especie de “contrato de confianza” entre el individuo y la sociedad.

El sufragio universal<sup>24</sup> no es solamente un derecho y una libertad, es un pacto de igualdad entre los hombres. Es un valor y una institución que instaura un nuevo tipo de sociedad. En este contexto aparecen también las diferentes propuestas y visiones de la concepción del Estado moderno y su organización.

Los primeros intentos de protección de los derechos de la persona humana coinciden con el desarrollo del Estado moderno, que plantea por primera vez la limitación del poder del Estado-Corona en relación con sus súbditos en cuanto individuo. En Europa durante los siglos XVII y XVIII este derecho se vincula al bloque de los derechos civiles y políticos, culminando este proceso con la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, del 26 de agosto de 1789 (Fernández de Casadevante, 2000, p. 49).

Por su lado, en América, la Declaración de Independencia de las trece colonias de la Corona Inglesa, el 4 de julio de 1776<sup>25</sup>, es el primer marco que postula la libertad política y civil de los ciudadanos en el continente americano.

Mediante estos cambios a los paradigmas absolutistas, el sufragio universal crea al hombre político moderno. El sufragio universal, como derecho, es un derecho puro y constructivo, pues “se sitúa completamente del lado de la definición de la norma y de la construcción de la realidad social, y no un derecho protector o atributivo” (Rosanvallon, 1992, p.13).

---

<sup>24</sup> Es el principio por el cual el Estado democrático garantiza la participación de todo ciudadano a recurrir al voto para elegir representantes, formular leyes, y otros asuntos públicos; es además un derecho fundamental de todo ciudadano (Del Vecchio, 1961, p.163).

<sup>25</sup> La cual dota al ciudadano norteamericano del derecho a la justicia e igualdad. Entre estos derechos están el derecho a la libre expresión, el libre comercio, elegir representantes mediante el voto, denunciar un delito, entre otros (Miralles, 1990, p.223).

Pero además el sufragio universal también implica soberanía y voluntad colectiva<sup>26</sup>. La soberanía como autogobierno, la autorización de los individuos a elegir o seleccionar a un candidato de entre varios, y no el consentimiento que otorgaba un cuerpo colegiado. Significa el poder soberano en provecho del “pueblo”: el pueblo debe tomar la figura de la “totalidad social”. A este respecto, Bodino propone ejemplarmente, en 1576, que la soberanía es una traslación, el pasar la autoridad a otra esfera y no dejarla en lo particular. La naturaleza del poder soberano se traslada del monarca al pueblo<sup>27</sup>.

Del reconocimiento de la individualidad del sujeto surgen nuevas relaciones sociales, en las que es necesario buscar fórmulas que sin vulnerar este estatus, faciliten un orden común y generen certidumbre a la vida colectiva, de ahí se derivarán los primeros modelos de lo que conocemos como Estado Moderno.

Fix- Fierro (2006, p.1) señala que “en la teoría política, puede decirse que los extremos de la nueva concepción quedan fijados entre los modelos que proponen Thomas Hobbes (1588-1679) y Jean- Jacques Rousseau<sup>28</sup> (1712-1778)”.

---

<sup>26</sup> La cual deriva de la suma de las voluntades individuales que se unen para influir en el orden político y social; obedeciendo así al interés de las mayorías (Del Carmen, 2013, p.11).

<sup>27</sup> Bodino en su obra de 1576, “Los Seis Libros de la República”, concluye que el poder político medieval se sustenta en la gracia divina, y es la Iglesia la que dispone libremente de la legitimidad de los poderes seculares. Resultando esto en una imagen ficticia de la soberanía de los estados, ya que la Iglesia era la verdadera soberana, y los estados eran únicamente augustos. Otorgarle a los monarcas la soberanía es un modo específico de construir un poder supremo; un poder absoluto sin superior alguno. Al hablar de poder, se impone forzosamente la imagen de autoridad, es decir, la de la relación entre un superior y un inferior. Bodino transpone la imagen de autoridad existente en la familia, y la ubica en el contexto del Estado, donde el ciudadano es aquel súbdito libre de la soberanía del otro. La característica de la ciudadanía, como es entendida por Bodino, es la obediencia del súbdito libre hacia su soberano, y la recíproca procuración de justicia y protección del soberano hacia sus súbditos. Bodin, J., (1992). Los seis libros de la República. Madrid. Ed.Tecnos.

<sup>28</sup> Ambos autores difieren con respecto al estado natural del hombre: para Hobbes éste es salvaje, y por ello necesita un contrato social para garantizar su sobrevivencia y la cooperación social; en cambio, Rousseau cree que el estado natural del hombre es pacífico y armonioso, por ello se requiere un contrato social para garantizar esto, siempre y cuando sus miembros se integren voluntariamente (Negrete, 2007, p.316-329).

Tanto el modelo de Hobbes como el de Rousseau parten de la idea de la vida en colectividad y de la fundación de un pacto social para lograr el orden social<sup>29</sup>. La configuración de este orden social es lo que da sustento a la búsqueda de intereses comunes, compartidos y consensuados entre los individuos libres e iguales. A partir de estas premisas, la definición de la voluntad colectiva adquiere un valor que tiene como origen el reconocimiento a la soberanía de la sociedad.

La soberanía implica autoridad para autogobernarse y esta autoridad requiere que se garantice una participación libre e igual y que no exista un poder superlativo por encima de la voluntad colectiva de los individuos. La garantía para lograrlo se constituye a través de un Estado democrático de Derecho<sup>30</sup>, en el que tanto el sistema político, legal y económico, se organizan y estructuran para lograr dos objetivos: respeto a la autonomía individual y respeto al autogobierno de la colectividad.

En este binomio se entrelazan las estructuras necesarias para el cumplimiento de intereses individuales y colectivos, dando lugar a las instituciones modernas, entendidas como mecanismos de índole social, que procuran ordenar y normalizar el comportamiento de un grupo de individuos que cooperan mutuamente. Las instituciones trascienden las voluntades individuales, al identificarse en la consecución de un propósito considerado como bien social.

---

<sup>29</sup> Hobbes formula la idea que considera sirve para justificar la existencia del Estado, ya que sin el orden del Estado, todos los hombres tienen ansia de poder para satisfacer sus placeres y buscar la felicidad. El egoísmo es lo que mueve al hombre. Es necesario establecer un contrato social que asegure la paz, ceder el poder a un soberano. Para Rousseau, el principio que garantice esta transformación social está constituido por la voluntad general, ya que sólo es ésta la que puede dirigir las fuerzas del Estado hacia el bien común. Establece así la voluntad general “como verdadero motor del cuerpo social”, en detrimento de la voluntad particular. La voluntad general se configura mediante un pacto libre entre iguales (Negrete, 2007, p.326).

<sup>30</sup> Es en el cual la democracia juega un papel fundamental para la elección de gobernantes y el ordenamiento jurídico (Freijedo, 1991, p.118).

Pero, sobre todo, se generan relaciones vinculantes y obligatorias para los miembros de la comunidad, quienes se adhieren a buscar una fórmula o garantía de solución pacífica a los posibles conflictos derivados de los asuntos políticos.

Podemos subrayar, en síntesis, que la Modernidad trajo importantes cambios en la historia occidental:

- a. La relación del sujeto cambia frente al Poder.
- b. El individuo es reconocido como sujeto de libertades derivadas de su naturaleza, las que serán protegidas a través de derechos reconocidos constitucionalmente.
- c. Estos derechos fundamentales incluyen el ejercicio de la libertad para participar en los asuntos políticos.
- d. Los titulares de este derecho lo hacen facultados por la ciudadanía que los vincula a participar en condiciones igualitarias.
- e. La participación en los Estados Modernos se ejerce por vía indirecta, a través de la representación.
- f. La garantía a una participación igualitaria es el sufragio universal.
- g. El sufragio universal, como garantía de los derechos de participación política en una democracia indirecta, implica la libertad para elegir representante, y la libertad para acceder como representante al ejercicio del poder político. Ambas libertades son mutuamente incluyentes.

El proceso de transición que aquí hemos descrito, de manera sucinta, de la etapa medieval a la moderna, es el origen ideológico del tema que nos ocupará en este trabajo, y que se resume de la siguiente forma:



*Figura 1.* Elementos constitutivos del sufragio universal. Fuente: elaboración propia, basada en texto de Rosanvallon, 1992.

La forma en que se materializan la libertad y la igualdad son los derechos civiles y políticos, a nivel individual y a nivel colectivo, respectivamente, que revisaremos en el siguiente capítulo.

## Capítulo II. Derechos políticos y sufragio pasivo

El presente capítulo tiene como objetivo describir los derechos políticos y su relevancia en el entramado conceptual de la democracia.

### 2.1 Igualdad, libertad y derechos políticos

Los derechos políticos son la forma en que los ciudadanos son habilitados para formar parte de la vida política y con ello se cumple el precepto de la soberanía, es decir, se expresa la voluntad colectiva. Los derechos políticos se ejercen mediante los mecanismos socialmente establecidos en un sistema democrático. El sufragio universal es considerado el principal derecho político (no el único) y tiene dos componentes: el sufragio activo (derecho a votar) y el derecho a ser votado (sufragio pasivo).

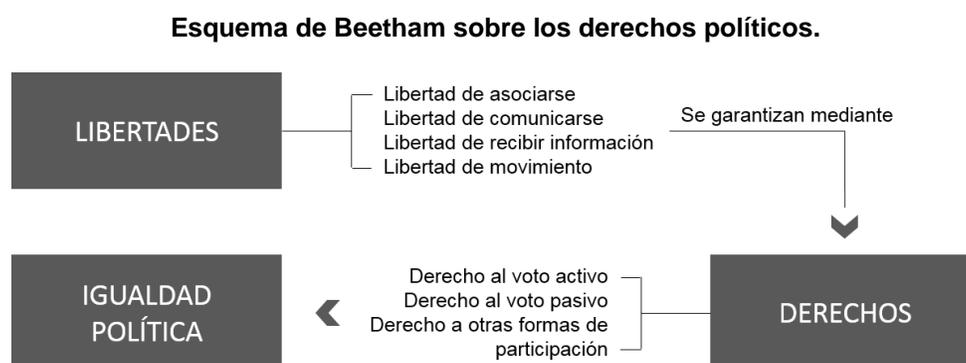
Para Beetham (2005, p.57), existen tres derechos políticos que deben ser asegurados en una democracia:

- a. El derecho a ser postulado para un puesto de elección popular, así como a un campo de juego “nivelado” en la competencia con otros candidatos y partidos (sufragio pasivo).
- b. El derecho a elegir en intervalos regulares y en forma igualitaria, a las autoridades políticas principales en cada nivel de gobierno mediante el voto universal y secreto, existiendo una auténtica competencia en la realización de campañas políticas y el derecho a comunicarse entre candidatos y partidos políticos (sufragio activo).

- c. El derecho a votar directamente en un referéndum respecto a cambios sustantivos en la Constitución y que afecten los derechos de los electores o el alcance y facultades de la autoridad electoral a nivel nacional (otras formas de participación).

Al analizar el problema de los derechos civiles y políticos, Beetham (2005) determina claramente las relaciones existentes entre democracia, libertad e igualdad. Sostiene que sin libertad no puede haber democracia: si la gente tiene alguna influencia o control sobre la toma de decisiones, tiene que ser libre para comunicarse y asociarse unos con otros para recibir información precisa y expresar opiniones divergentes, así como gozar de libertad de movimiento (p. 91).

Las libertades se preservan mediante un conjunto de derechos que deben ser garantizados y protegidos constitucionalmente. En el siguiente esquema vemos ejemplificada la argumentación de Beetham sobre la relación entre derechos políticos, democracia, igualdad y libertad



*Figura 2.* Esquema de Beetham sobre los derechos políticos. Elaboración propia según el esquema de Beetham, 2005.

Ahora bien, los derechos políticos deben ser protegidos en una democracia; esta protección será segura cuando los tribunales que los garantizan sean independientes del Poder Ejecutivo y Legislativo. Además, debe existir el derecho individual a apelar a los tribunales, en caso de violación a las garantías. La otra condición es el poder de los tribunales para determinar si se dan o no las condiciones que permitan la restricción, o incluso la derogación de un derecho.

Aragón (2007, p.185) señala que los derechos políticos de mayor trascendencia son el sufragio activo y pasivo, los cuales se rigen por normas reguladoras que tienen las siguientes características:

- a. La colegialidad, que se contrapone al poder unipersonal, es un requisito básico y abstracto del sufragio.
- b. Se mueven en la esfera de lo público.
- c. Cuando el sufragio se entiende como voto tiene una connotación política, y está atribuido a la noción de ciudadano, esto es, a miembros de una colectividad política para adoptar mediante él, decisiones de naturaleza política que atañen al gobierno de esa comunidad.

Bovero establece sobre los derechos políticos, que son “las normas primarias de la democracia, porque fijan las reglas para la adopción de las decisiones; los derechos políticos instituyen la igualdad y la libertad democráticas” (1994, p.136).

Para Kelsen, los derechos subjetivos políticos “son una autorización para influir en la construcción de la voluntad estatal, la cual no es otra cosa sino la participación directa (por sí mismo) o indirecta (por medio de representantes) en la producción del orden jurídico” (1998, p.150).

O'Donnell (2003) va más allá en su concepción de derechos políticos, al señalar que estos definen a un agente y tienen una dimensión social importante.

Los derechos políticos son atribuidos, por el sistema legal, a casi todos los adultos en el territorio de un Estado, con algunas excepciones que están, ellas mismas, legalmente definidas (p.43). A cada ciudadano se le atribuye legalmente la capacidad de tomar decisiones autónomas que sean consideradas suficientemente razonables como para tener consecuencias en términos de agregación de votos y desempeño de funciones en el Estado y en el Gobierno.

Los individuos pueden ejercer o no estos derechos, sin embargo, el sistema legal los constituye a todos como igualmente capaces de ejercerlos, con sus correspondientes obligaciones. Esta atribución crea un espacio de igualdad universalista, legalmente predicada respecto de todos los que satisfacen los requisitos de la ciudadanía. Para O'Donnell (p.44), los derechos políticos confieren "agencia política".

Por otro lado, el autor señala que los derechos políticos no son resultado de algún tipo de consenso o elección individual, contrato social o proceso deliberativo; sino que son el resultado de una apuesta institucionalizada en las sociedades democráticas.

El sistema legal asigna a cada individuo múltiples derechos y obligaciones, los individuos no los eligen, desde su nacimiento se encuentran inmersos en una compleja red social que incluye derechos y deberes establecidos y respaldados por el sistema legal del Estado. Somos seres sociales mucho antes de tomar cualquier decisión voluntaria y en las sociedades contemporáneas, una parte importante de ese ser está legalmente definido y regulado.

Los derechos políticos tienen una dimensión social: no pueden existir fuera de instituciones, valores y prácticas sociales. Los derechos políticos y sociales, en tanto son asignados a sujetos contruidos como agentes, tienen una intrínseca dimensión individual; pero en la medida que se proyectan colectivamente como libertades que caracterizan y sustentan un contexto diverso y plural, esos mismos derechos tienen una dimensión no menos intrínsecamente social (p. 45).

Al ser el mecanismo de la participación ciudadana en la vida política, autores como Fix-Fierro (2002, p.341) señalan que el derecho de participación, en asuntos públicos implica también otros aspectos: la obligación correlativa del Estado de establecer y perfeccionar esa participación; no sólo es el derecho a elegir representantes y gobernantes, sino otros medios de participación indirecta: referéndum, plebiscito, iniciativa popular o ciudadana, pues señala que es a través de los derechos políticos que se hace valer la soberanía.

Los derechos políticos también coadyuvan al ejercicio de otros derechos, como los civiles, sociales y económicos.

## **2.2 Derechos políticos como derechos humanos**

Para la Ciencia jurídica, los principios de libertad e igualdad se traducen en derechos civiles y derechos políticos, que se garantizan en el Estado democrático de Derecho como derechos humanos y, en el ámbito internacional, como Derecho internacional de los derechos humanos.

Para lograr una plena y efectiva protección de las libertades se reconocen derechos que a su vez, establecen mecanismos y estructuras de protección a los mismos dentro del sistema social. Participar en los asuntos públicos es un derecho subjetivo público, derivado del principio de que los individuos tienen libertad e igualdad reconocida en los ordenamientos jurídicos.

Los derechos políticos son una categoría especial de los derechos humanos. Son específicos de los ciudadanos ya que con su ejercicio se concede carácter legitimador a la autoridad designada.

De acuerdo con Picado, et al. (1998, p.50), de ahí derivan dos importantes implicaciones:

- a. A los derechos políticos les son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular los criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección y acceso a los sistemas internacionales de protección.
- b. Los derechos políticos tienen características propias, entre ellas causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse.

Por otro lado, los derechos políticos se conciben, dentro del Derecho internacional de derechos humanos, en virtud de un proceso de internacionalización que se ha venido generando en ámbitos regionales y universales<sup>31</sup>. En México su evolución tuvo un importante cambio a partir del año 2011.

---

<sup>31</sup> En 1948, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre establece por primera vez, para la región, tanto el voto como la participación en la esfera gubernamental, con menciones del derecho de

En México, en el año 2011, la reforma constitucional, en materia de Derechos Humanos<sup>32</sup>, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos no sólo en la Constitución, sino en los Tratados internacionales en los que el Estado Mexicano forme parte.

El pronunciamiento constitucional abre espacio a tratados internacionales en los que desde la década de los sesenta, México se había comprometido a su cumplimiento, pero sobre los que no se habían realizado acciones específicas, ni se contaba con las garantías para su cabal aseguramiento. Nos referimos al tema que nos ocupa, concretamente a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que en ambos están

---

reunión y asociación. En este mismo ámbito regional, la Carta de la Organización de Estados Americanos hace de la democracia representativa uno de los principios rectores de la organización. La Convención Americana de Derechos Humanos (1969) establece una serie de derechos políticos específicos, y en la Asamblea General de la OEA ha quedado plasmada la inseparable relación entre democracia representativa y respeto a los derechos humanos. La Carta Democrática Interamericana se constituye en el referente de la región, para hacer posible y defender los valores y principios que sustentan la democracia; establece para los Estados americanos un conjunto de principios colectivos que incluyen mecanismos de acción con miras a la preservación, garantía y defensa de la democracia. En otras regiones hay instrumentos como la Convención para la Protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, y en el Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos garantiza, dentro de los derechos políticos, el de participación en la elección de los funcionarios públicos, y el de postularse como tales. En el ámbito universal encontramos, en 1948, que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Así mismo, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos es un documento de relevante importancia en el ámbito internacional, así como diversos pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de sus opiniones consultivas, y la Comisión de Derechos Humanos, en sus resolución 2000/47, establece que existen lazos indisolubles entre los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y los fundamentos de toda sociedad democrática.

<sup>32</sup> Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo, a las personas, la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

definidos los parámetros internacionales conforme a los cuales se definen los Derechos Políticos y su alcance. En el primero de los tratados en mención, en el artículo 23 se expresa:

#### Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estipula que:

#### Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

En esta importante transformación se incluyen los derechos políticos, entre los cuales se enmarca el derecho a ser votado o sufragio pasivo.

Un caso concreto sobre el tema fue la posibilidad de solicitar la garantía de los derechos políticos contemplada en los convenios internacionales, tal como lo realizó el mexicano Jorge Castañeda Gutman. En dicho caso, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indicó la inexistencia en el ámbito interno del Estado mexicano, de un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y el consecuente impedimento para que el señor Jorge Castañeda Gutman inscribiera su candidatura independiente a la Presidencia de México para las elecciones que se celebraron en julio de 2006.

En la demanda, la Comisión solicitó a la Corte Interamericana que declarara que México es responsable por la violación, en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman, del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones generales de respetar y garantizar los mismos, y de adoptar las medidas legislativas, o de otro carácter, que

fueren necesarias para hacer efectivos los derechos protegidos, de conformidad con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. La Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado adoptar determinadas medidas de reparación y que reintegrara costos y gastos al afectado.

El recurso mencionado resuelto en la Corte Interamericana en el 2008, fue un importante referente para los cambios que se suscitaron en los siguientes cinco años en nuestro país.

En el 2012, se amplía en México el marco regulador de los derechos políticos, en concreto el derecho político a ser votado, al aprobar el Congreso de la Unión la posibilidad de que este derecho no fuera exclusivo para los candidatos postulados por partidos políticos, sino que pudiera ser garantizado también a ciudadanos, como candidatos independientes.

### **2.3. Derechos políticos: representación y participación**

Los derechos políticos son la vía más importante de la participación ciudadana. Para que exista participación política debe haber comunicación e intercambio; por ello, los derechos políticos implican la posibilidad de reunirse, expresarse y asociarse en caso de compartir intereses o afinidades respecto a la forma de gobierno.

Los derechos civiles -como el derecho a la libertad de expresión, a la libertad de pensamiento o libertad de conciencia, el derecho a la libertad de reunión-, adquieren una dimensión colectiva cuando se ponen en ejercicio para participar en las decisiones políticas vinculantes y obligatorias.

La participación política de los miembros de la colectividad es la premisa fundamental en un régimen democrático indirecto, en el que el poder es ejercido por representantes elegidos por todos los individuos considerados ciudadanos de un Estado, mediante el sufragio universal.

A su vez, los derechos políticos son también el vehículo para que se dé la representación política, es decir, a través de los derechos se manifiesta la voluntad popular.

Sobre estas ideas está el principio de que el único poder válido, con fuerza coercitiva, para decidir sobre los temas políticos de la comunidad, es el derivado de la colectividad, el cual se fundamenta en la soberanía del pueblo. Esta colectividad goza de soberanía como reconocimiento a la autonomía del individuo y a su propia capacidad de autogobierno.

El ejercicio de la libertad política y civil se hace viable en los Estados modernos a través de la democracia indirecta, para la cual el sufragio universal, libre, directo, individual y secreto es la clave que hace realidad los principios de libertad e igualdad del individuo, a través de la representación.

El volumen y distribución de la población, y el aumento de las relaciones sociales, económicas y políticas, con dimensiones que traspasaron a los Estados Nación (migración, globalización, acuerdos transnacionales en bloques políticos y económicos), fueron el origen de que los sistemas políticos democráticos pasaran al principio de representación.

El poder público se delimita en competencias y en facultades específicas que se ejercen por representantes elegidos por los ciudadanos. La participación de estos

representantes permite que la soberanía se materialice a través de la representación política que un ciudadano recibe, por la voluntad libre de un grupo de ciudadanos.

La representación vincula a una sociedad, en la que por el número de ciudadanos, no es posible su participación directa para incidir en los asuntos públicos, y permite que sea posible el principio de que la soberanía reside en los ciudadanos.

Machuca (2004, p.152) hace hincapié en que la calidad de la representación está en función de los recursos y oportunidades a disposición de los ciudadanos, para determinar quiénes les representan y gobiernan, condicionan la oferta de éstos, así como premian o castigan el rendimiento de su política o iniciativas y el desempeño de su labor.

El derecho de participación política puede realizarse de manera directa o a través de representantes, siempre y cuando éstos sean libremente elegidos por el ciudadano. Lo trascendente en este sentido es, como lo menciona Fix-Fierro, (2006, p.353), conservar el derecho a la inclusión en el sistema político, a través de la ciudadanía, pero destaca que esta inclusión en asuntos políticos genera, a su vez, una poderosa palanca de inclusión social, ya que a través de ellos se logran formular, transmitir demandas, y exigir responsabilidades a los gobernantes. Y agrega que esta función pueden cumplirla los derechos políticos gracias a la estricta igualdad formal que los caracteriza, la cual aleja las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto, los derechos políticos promueven la inclusión y la participación en la sociedad. El ejercicio de los derechos políticos no sólo es una manifestación de la democracia, sino una garantía de que los conflictos sociales se canalicen por vías pacíficas y ofrecen la posibilidad de que las demandas de inclusión social sean realmente atendidas.

## 2.4. Derechos políticos y elecciones

El mecanismo procedimental para ejercer los derechos políticos en una democracia son las elecciones. El régimen democrático parte de la premisa de que las elecciones populares son el método para que los ciudadanos elijan a sus autoridades públicas. Sin gobernantes electos, por medio de elecciones, no habría democracia.

Algunos autores como Schmitter (2005, p.32) determinan la democracia representativa con la “identificación del pueblo con sus líderes”.

Para Nohlen (2002), uno de los principales teóricos de los sistemas electorales en el mundo, las elecciones son la base del concepto democrático liberal y son un rasgo distintivo de la democracia que permite distinguirla de otros métodos. El proceso de formación del gobierno democrático se efectúa a través de elecciones libres, las cuales cumplen las siguientes funciones: “constituyen la fuente de legitimación del sistema político en conjunto, son un elemento central de la participación en las democracias occidentales y, para la gran mayoría, son el único instrumento de participación política” (p.47).

Nohlen (p.18) distingue tres tipos de elecciones, competitivas, semi-competitivas y no competitivas. Las elecciones competitivas son aquellas en las que existe la libertad y la oportunidad de seleccionar más de una opción política. Las elecciones competitivas son la mejor expresión de un régimen democrático, pues dan confianza al elector, pueden formar cuerpos representativos funcionales y controlar mejor al gobierno.

En un régimen democrático, según O'Donnell (2003, p.40), las elecciones deben ser competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas.

- a. La elección competitiva es cuando los (al menos dos partidos) que compiten tienen la posibilidad razonable de hacer conocer sus opiniones a sus (reales y potenciales) votantes.
- b. Para que una elección sea democrática debe ser libre, en el sentido de que los ciudadanos no deben sufrir coerción, al menos al tomar su decisión de voto y votar.
- c. Para que la elección sea igualitaria, todos los votos deben pesar lo mismo y deben ser contados de ese modo sin fraude, independientemente de la posición social, de la afiliación política o de cualquier otra característica de cada uno.
- d. Las elecciones deben ser decisivas en varios sentidos, primero los vencedores pasan a ocupar los puestos que disputaron, segundo, pueden tomar las decisiones que un sistema democrático-legal-constitucional los autoriza y esos gobernantes terminan sus mandatos en los términos y/o bajo las condiciones estipuladas por ese mismo sistema.
- e. La inclusividad: el derecho a votar y ser votado rige, con pocas excepciones para todos los miembros adultos de un país.

Las elecciones libres y competitivas son, en síntesis, el proceso institucional idóneo en el que se ubica el procedimiento para ejercer el voto como expresión del régimen democrático contemporáneo y la principal fuente de legitimidad en las democracias contemporáneas.

## 2.5 Sufragio activo y pasivo

La igualdad política implica el derecho a ejercer una acción, el sufragio activo; y el derecho a ser objeto de dicha acción para ser electo, el sufragio pasivo. Si no se cumplen ambas posibilidades, el sufragio pierde el sentido para el que fue consagrado en las democracias indirectas, que consiste en hacer viable el principio de soberanía y representación.

El sufragio pasivo es garantía de los derechos democráticos de acceso al poder político. Podemos definir entonces, que el sufragio pasivo es el derecho político que consiste en la posibilidad de acceder, contender y participar en el proceso electoral para obtener un puesto público, en condiciones de libertad e igualdad.

Bajo esta concepción, el sufragio pasivo implica los siguientes supuestos sustanciales y formales:

Sustanciales:

- a. El derecho de participación política.
- b. El objetivo de la participación es el ejercicio del poder público.

Formales:

- a. Procesos que garanticen la igualdad para participar.
- b. Instituciones que garanticen la representación de la voluntad colectiva.

Los supuestos anteriores parten de un concepto normativo del sufragio pasivo, en el que se privilegia su aspecto ontológico como derecho, dentro de un sistema jurídico.

Por lo tanto, el sufragio pasivo, o derecho a ser votado es una condición necesaria para el sufragio como garantía real de los derechos políticos. No existe posibilidad cierta

de elegir si no se tiene a quién elegir. El sufragio pasivo es la antesala del voto activo y del ejercicio del gobierno.

El sufragio pasivo integra una definición tanto procedimental como sustancial de la democracia, ya que involucra derechos y libertades políticas que se logran a través de procedimientos normativos que componen el sistema electoral.

El sufragio pasivo contempla la aptitud del ciudadano para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, cuando tenga las calidades y requisitos exigidos por la ley (edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, entre otros) para participar en el desarrollo del proceso electoral.

El sufragio pasivo implica:

- a. Contender en una campaña electoral.
- b. Ser proclamado ganador de acuerdo a los votos emitidos.
- c. Derecho a acceder al cargo.
- d. Posibilidad de suspensión de los derechos políticos/pérdida de los derechos políticos.

En síntesis, el sufragio pasivo es el derecho a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igualitario, y por voto secreto que garantice la libre voluntad de los electores.

### Capítulo III. Democracia de Calidad

El presente capítulo tiene como propósito hacer una revisión teórica de los principales autores que han analizado el tema de democracia de calidad, con el fin de clarificar conceptos y encontrar el modelo que más se adecúe a nuestro objeto de estudio y pregunta de investigación.

En los años noventa, el concepto de democracia se volvió no sólo más completo, sino más complejo, lo que hizo necesario nuevos enfoques para su estudio.

La necesidad de formas válidas, significativas y confiables de medir y evaluar el progreso democrático y la calidad de la democracia en sí misma ha sido un elemento crucial para describir, explicar y fomentar este crecimiento de la democracia. Académicos y profesionales han adoptado una serie de estrategias para medir la democracia, que incluyen mediciones categóricas (democracia *versus* no democracia), de escala (por ejemplo, una valoración según una escala del 1 al 10), de objetivos (por ejemplo, cantidad de votos emitidos y porcentaje de votos por partido), mediciones híbridas de las prácticas democráticas, y percepciones de la democracia (Instituto Electoral para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, 2009, p.8).

Este es el debate que ha prevalecido durante los últimos 30 años, mismo que implica que la democracia, en términos teóricos, no es suficiente. En el ejercicio de los principios democráticos se construye la esencia de la democracia, en la coherencia entre la teoría y la práctica, entre el mundo normativo y el mundo empírico.

Dahl considera que “aunque es útil distinguir entre ideales y realidad, es preciso comprender también cómo se conectan los fines o ideales democráticos a la realidad democrática” (1999, p. 37).

La democracia de calidad consiste en hacer mediciones para evaluar procesos e instituciones, a través de parámetros específicos.

Los términos: *buena, mejor, de calidad, eficiente*, se han utilizado en este periodo, por los diversos teóricos de la ciencia política, la ciencia jurídica y la sociología política, como “mejoramiento y satisfacción de acuerdo a los resultados”.

Lo valioso en el concepto de democracia de calidad reside en establecer qué tanto nos acercamos o nos alejamos de los principios democráticos recurriendo a una pauta de medición; de lo anterior se obtiene un diagnóstico funcional sobre el fenómeno que se analiza.

De esta manera se logra unir el enfoque normativo y el empírico, haciendo que aquellos ideales normativos, al ser materializados en hechos, conductas e instituciones concretas, puedan ser mejorados, modificados, o incluso eliminados del sistema.

### **3.1 Problemas para definir la calidad y realizar las mediciones**

Uno de los tópicos más importantes del tema es la definición de calidad, pues mediante éste, se realizan las mediciones empíricas en todos los modelos.

Morlino (2015, p.15) señala que en esta confusión conceptual radican muchos de los problemas que se han tenido para que funcionen en la práctica, los esquemas normativos.

Shmitter (2005, p.37) explica que la medición de la calidad suele tener tres problemas principales: anacronismo, idealismo y partidismo. El primero se refiere a que se suelen medir las neo-democracias con el mismo parámetro que las democracias consolidadas de Occidente, sin tomar en cuenta el factor tiempo; dichas democracias vivieron procesos muy largos de mejora, algunas de más de cien años; de esta forma no es posible que las nuevas democracias (de América Latina, por ejemplo) presenten el mismo desempeño en poco tiempo. El segundo hace referencia a lo que todos los autores reconocen: la calidad muchas veces se suele medir con estándares ideales que son imposibles de alcanzar. Y el tercero tiene que ver con que el enfoque de la calidad suele confundirse con el partidismo, más que con los procesos democráticos en sí mismos.

El mismo autor (p.39) apunta que también suele confundirse la consolidación democrática<sup>33</sup> y la democracia de calidad. La consolidación de la democracia implica que las personas compitan y cooperen, de acuerdo con reglas aceptadas mutuamente, tanto por parte de los políticos como de los ciudadanos. Se pueden llegar a consolidar reglas e instituciones que produzcan una calidad de la democracia baja, media o alta. Para Schmitter (p.42) es preferible consolidar los procesos democráticos y las instituciones – de cualquier calidad- y luego mejorar su calidad. Para la medición existen también algunos problemas.

---

<sup>33</sup> Se define “como el proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis” (Morlino y de Azúa, 1986, p.13).

### **3.1.1. Datos agregados: el riesgo de la reducción simplista**

La mayor parte de los modelos que revisaremos utilizan datos cuantitativos, estadísticos o agregados, tales como índices internacionales. El uso de este tipo de datos es una de las principales cuestiones a discusión en el tema de la medición empírica de la democracia de calidad. Y los cuestionamientos provienen de los mismos riesgos de la información agregada; el riesgo de la reducción simplista nos puede llevar a colocar en los mismos parámetros o rangos, entidades que presentan diferencias cualitativas importantes. Esta medición puede causar que las mediciones contradigan las realidades de los países; motivo por el cual los diversos investigadores del tema optan por su uso, pero casi siempre complementando con información cualitativa de los países, mediante evaluaciones realizadas por expertos y conocedores de los contextos particulares.

Schmitter señala que la reducción a un número, de una amplia cantidad de información, es uno de los principales problemas de las mediciones empíricas de la democracia de calidad. Como resultado, dos casos reciben la misma puntuación o caen dentro de la misma categoría:

Solo hasta que alguien logre codificar variables más equivalentes y probarlas posteriormente para la comparación, tiene sentido utilizar el resultado agregado y comparar países de acuerdo con su aproximación relativa a fenómenos tan complejos como la rendición de cuentas (2005, p. 71).

### **3.1.2. Los riesgos de lo cualitativo**

Del primer riesgo se deriva el segundo, que es la decisión de utilizar información cualitativa, cuantitativa o mixta. En la investigación social en general, el esquema mixto

es muy utilizado. En el tema de la calidad democrática, también los autores han optado por combinarlos. Sin embargo, en el terreno de lo cualitativo también encontramos algunas limitaciones, o por lo menos puntos que deben ser controlados y supervisados por el equipo investigador.

El principal de ellos es la fuente de la información cualitativa, es decir, la autonomía, independencia e imparcialidad de los evaluadores. Para los ejercicios de medición empírica de la democracia, que revisaremos en este estudio, generalmente se forman equipos interdisciplinarios integrados por académicos de diversas ramas, que trabajan en lo individual y en grupos hasta llegar a un consenso sobre la evaluación óptima de una variable.

Los expertos parten de la información normativa del país en cuestión (constituciones, leyes, reglamentos, etcétera) para después evaluar si en la práctica, se cumplen dichos ordenamientos; en esta parte utilizan información estadística documental, índices nacionales, estándares internacionales y percepciones sociales plasmadas en estudios de opinión.

De este análisis se responde a la pregunta en cuestión y se avanza de lo particular a lo general. Como es obvio, este proceso de análisis depende de la objetividad de los evaluadores. En casi todos los casos internacionales en que se han realizado las mediciones, se tiene especial cuidado en determinar ciertos criterios de objetividad, para que las investigaciones cuenten con validez empírica.

En el caso de Beetham (2009, p.32) y su equipo de investigación, han usado primordialmente evaluaciones cualitativas, apoyándose en datos cuantitativos cuando es apropiado.

Beetham (2009, p.37) sostiene que las comparaciones pueden ser diversas y las evaluaciones no pueden aplicarse por igual a países o regiones con culturas diferentes. Sin embargo, señala que sí es necesario determinar un mínimo de parámetros internacionales de buen desempeño en cada área. También distingue entre aquellos aspectos de una democracia en funciones, que pueden ser logrados rápidamente y los que requieren largo plazo.

Morlino (2014, p.23) determina que un riesgo de lo cualitativo es caer en el detalle excesivo sin que se llegue a una explicación, que es el objetivo de toda indagación científica.

Para Morlino (2014, p.26), los principales riesgos de la medición de la democracia son: el riesgo de sobre-simplificación, especialmente a nivel cuantitativo; enfoques generalmente estáticos; significado ambiguo de la "calidad"; confusión del término con la gobernabilidad democrática; y la falta de una explicación del fenómeno.

### **3.2. Guillermo O'Donnell: democracia delegativa o de baja calidad**

O'Donnell ha sido uno de los teóricos más activos en el debate de la democracia de calidad, especialmente en el estudio de las neo-democracias de América Latina. En un nivel teórico, es el creador del término "democracia delegativa" (celebración de elecciones en un contexto antidemocrático) y en el ámbito empírico participó en el diseño y ejecución de mediciones de calidad de la democracia en varios países latinoamericanos, destacando Costa Rica, entre ellos.

Su obra más importante en este tema es *Democracias Delegativas*, en el que articula el debate de las nuevas democracias. O'Donnell (1994, p.86) sostiene que si

bien en América Latina hay elecciones libres, los ciudadanos delegan en otros la toma de decisiones; los eligen y, una vez en el poder, no tienen manera de evaluar su gestión.

Se vota democráticamente por gobernantes para que ejerzan el poder a espaldas de las instituciones y de los ciudadanos, careciendo esencialmente de rendición de cuentas y desarrollando un estilo de gobierno individualista.

Consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación. Después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga (O'Donnell, 1994, p.13).

La democracia delegativa es la suma de una democracia electoral y un autoritarismo político *de facto*. A pesar de que se puedan cumplir las condiciones de la poliarquía, la democracia es de baja calidad, pues prevalecen las prácticas antidemocráticas, la falta de pesos y contrapesos y el clientelismo político.

La distancia entre el país real y el legal es inmensa y por tanto, es una poliarquía en un contexto antidemocrático, que esencialmente sólo cumple con el derecho al voto. Por ello, O'Donnell propone el estudio de las instituciones de la democracia, que en un futuro puedan fortalecer el contexto antidemocrático que subsiste.

La baja calidad democrática se relaciona con la falta de participación en las decisiones por parte de los electores; ya que una vez elegido el gobernante, no hay manera de evaluar ni de controlar el poder; hay ausencia de control vertical y horizontal

hacia las instituciones, falta de respeto a los derechos y libertades políticas y sociales e instituciones débiles que hacen peligrar la democracia en sí misma.

Para O'Donnell (1994), las neo-democracias no son democracias consolidadas, ni siquiera representativas, sino que están en un punto intermedio entre ambas; y ello se debe, en gran parte, a las profundas crisis sociales y políticas que la mayoría de estos gobiernos heredaron de sus predecesores autoritarios. La democracia representativa también implica cierta delegación pero, como señala el autor, tiene un alto componente de rendición de cuentas, y la participación política de la sociedad es un elemento esencial para su funcionamiento.

O'Donnell participó en el diseño de una de las mediciones empíricas más relevantes que se han hecho en torno al tema, en Costa Rica, en el año 2001. Y lo retoma en su trabajo denominado *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*.

La experiencia de Costa Rica (una de las democracias más consolidadas de América Latina y, por lo tanto, un laboratorio fértil para el ejercicio) se basó en el proyecto denominado "Estado de la Nación", realizando la "Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia", que tuvo como premisa que la calidad de la democracia podía ser evaluada por sus diferentes grados de *democraticidad*<sup>34</sup> en una serie de dimensiones (O'Donnell, 2003, p.84).

---

<sup>34</sup> El postulado implica que existe un grado de *democraticidad* en los regímenes que superan los mínimos. Este grado de *democraticidad* o democratización es susceptible de ser evaluado, para definir qué tanto se va avanzando hacia una democracia de calidad. Para el avance de la democratización del régimen se debe lograr la "optimización" de la democracia real, a través de la definición y estrategia de una dirección de desarrollo y de los ideales establecidos. Esto se da de una manera progresiva. Y se hace necesario responder a la pregunta: ¿quién marca la dirección de desarrollo y los ideales democráticos establecidos? La respuesta, de acuerdo a la teoría de Morlino es que los actores/autores de la transición (élites autoritarias en el poder, élites de oposición, actores de élite, actores de masas) y las estrategias que persiguen estos actores (compromisos, acuerdos, conflicto, coerción) son las dos pautas que marcan el rumbo de un proceso de democratización.

El Proyecto “Estado de la Nación”<sup>35</sup> se lleva a cabo en Costa Rica desde el año 2001, y su Informe más reciente presenta los resultados del año 2016.

Por calidad de la democracia, los autores del estudio entienden el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía. Esta definición contiene elementos descriptivos, normativos y evaluativos.

Los elementos descriptivos son los conceptos de régimen democrático, convivencia política y ciudadanía, de los que, por su importancia, conviene detenerse en los dos primeros.

El concepto de régimen democrático coincide básicamente con la conocida noción de “poliarquía” de Dahl<sup>36</sup>, aunque la Auditoría añade que un régimen democrático debe garantizar ciertas condiciones mínimas de “habilitación ciudadana”, esto es, ciertas condiciones que permitan a los ciudadanos actuar como tales. La convivencia política se refiere a las prácticas políticas que establecen cotidianamente los ciudadanos entre sí, y con otras personas que no son ciudadanos en la gestión de asuntos públicos. Esto significa que la calidad de la democracia no se limita al proceso electoral; es algo mucho más amplio. El elemento normativo de la definición de calidad de la democracia es el de

---

<sup>35</sup> Pueden consultarse la totalidad de los informes en: <http://www.estadonacion.or.cr/>

<sup>36</sup> “Dahl señala que existen una serie de características que deben cumplirse para la existencia de un orden plenamente democrático: 1) Que cada miembro exprese su preferencia, o sea, que vote; 2) Que influya por igual cada preferencia, cada voto; 3) Que triunfe la opción con mayor número de votos; 4) Que los individuos puedan insertar y elegir la opción preferida; 5) Que todos los individuos posean la misma información sobre todas y cada una de las alternativas propuestas; 6) Que las alternativas con mayor votación desplacen a las otras; 7) Que se ejecuten las órdenes de los representantes designados o se lleven a cabo las acciones elegidas; y 8) Que todas las elecciones que se realicen cumplan con estas siete condiciones o que se subordinen a ellas. Dahl apunta que algunas de estas condiciones son posibles, pero otras son poco menos que inalcanzables. Es decir, un orden social democrático pleno, como se concibe mediante estas condiciones, es irrealizable.

“aspiraciones democráticas”. Estas aspiraciones son acuerdos de los ciudadanos sobre ciertas prácticas democráticas que son deseables y posibles de alcanzar. Por último, el componente evaluativo corresponde a la noción de “grado de acercamiento”, evaluar en qué medida se aproximan las prácticas políticas de una sociedad a las aspiraciones democráticas de sus ciudadanos. De manera que las aspiraciones democráticas constituyen estándares para evaluar las prácticas políticas existentes.

Por lo que se refiere a la noción de Auditoría ciudadana, el estudio sobre la democracia costarricense consiste en una serie de indagaciones, pruebas e informes que al ser contrastados con ciertos estándares de evaluación permiten llegar a juicios fundados sobre el cumplimiento de ciertos objetivos. Pero en este caso se trata de una Auditoría ciudadana, lo que quiere decir dos cosas: i) que es una evaluación hecha por y para los ciudadanos costarricenses; ii) que la Auditoría se realiza de manera participativa (Informe Estado Nación, 2003).

Este ejercicio, uno de los más consistentes en América Latina, incluye mecanismos de consulta y participación social para definir los estándares de evaluación (por ejemplo, un foro civil integrado por líderes académicos, sociales y políticos) y para evaluar los resultados obtenidos en el trabajo de campo (creación de paneles de evaluadores).

Por otro lado, los estándares de medición se elaboran tanto de forma deductiva como inductiva: es una elaboración inductiva, porque los estándares se construyen a partir de los criterios que tienen los ciudadanos participantes acerca de cuáles son las propiedades de una convivencia democrática de alta calidad; y es deductiva porque estos criterios, convenidos por los ciudadanos, deben ser congruentes con ciertos requisitos teóricos (de la poliarquía, indicadores de Freedom House, y condiciones de “habilitación

ciudadana”).

La auditoría costarricense desarrolló una serie de dimensiones para medir diferentes aspectos de la democracia:

- a. Antes de elecciones limpias e institucionalizadas.
- b. Respecto del sistema electoral.
- c. Respecto de las elecciones.
- d. Acerca del gobierno electo.
- e. En relación con el sistema legal.
- f. En relación con el Estado y el Gobierno.
- g. En relación con los tribunales y sus instituciones auxiliares.
- h. En relación con las instituciones estatales en general.
- i. En relación con el contexto social.

Este ejercicio de investigación y participación ciudadana ha sido tomado como referencia para algunos otros estudios similares en América Latina<sup>37</sup>. Como modelo ha sido útil, aunque siempre debe ser aplicado desde las características específicas del país en estudio.

La Auditoría es un producto exportable, pero no llave en mano. Muy aproximadamente se podría pensar en una estrategia metodológica de tres tercios de datos. Uno sería un núcleo duro comparativo, compartido por todos los casos. Otro recogería especificidades de cada caso. Un tercer tramo, en el “medio” de los anteriores, consistiría en datos que los respectivos equipos nacionales, orientados

---

<sup>37</sup>Argentina también realiza este tipo de auditorías a través de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, organismo del Estado Argentino dependiente de la Jefatura del Gabinete de Ministros. El Programa de Auditorías Ciudadanas se practica a nivel local, y mide diferentes aspectos de la democracia.

por el equipo coordinador general, deberían intentar hacer comparables, pero sin llegar al punto de desconocer o descuidar especificidades que el respectivo equipo nacional considera importantes (O'Donnell, PEN, 2001, p.35).

En el último informe, realizado en el año 2016, se subraya que el Informe busca determinar en qué medida, en el año 2015, la democracia costarricense se acercó a las siete aspiraciones que en este ámbito orientan el Informe Estado de la Nación, y cuál fue su contribución al desarrollo humano del país.

### **3.3. Schmitter: calidad democrática y rendición de cuentas**

Schmitter (2005), politólogo contemporáneo, centra su análisis de la calidad democrática en el concepto de “rendición de cuentas”. Su definición genérica de democracia es: “un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes” (p. 62).

A partir de esta definición, su hipótesis es que entre más responsables políticamente sean los gobernantes con los ciudadanos, más alta será la calidad de la democracia. Es decir, entre mejores sean los representantes políticos en su rol de intermediarios entre los ciudadanos y el Gobierno, la calidad de la democracia será mayor.

Siguiendo con esta argumentación, Schmitter apunta que la rendición de cuentas es una relación entre dos grupos, en la que cada uno acepta informar, explicar o justificar al otro sus acciones, y someterse a cualquier sanción predeterminada que se haya

impuesto (2005, p.63). La rendición de cuentas tiene que ser institucionalizada para ser efectiva, ya sea en la Constitución, o en códigos de ley básicos.

En sus trabajos empíricos para medir la rendición de cuentas como variable principal de la democracia de calidad, señala que un riesgo de estas mediciones es fijar indicadores que en la práctica no se puedan medir. Para solucionar esto, señala, no hay otra salida más que la prueba y el error. Él mismo expone un modelo que califica como “erróneo”, ya que en la práctica resultaba muy difícil su medición. Finalmente, ofrece un modelo utilizado por él, que resultó exitoso, en el que privilegia el enfoque del tiempo y no del espacio.

El tema de la rendición de cuentas tradicionalmente se ha analizado desde un enfoque espacial, es decir, ciudadanos en un determinado espacio y territorio participan, o no participan, en el proceso; sin embargo Schmitter (p.71) explica que la rendición de cuentas puede ser medida de mejor manera en el tiempo; y, para ello, desglosa el procedimiento de toma de decisiones y sus efectos (antes, durante y después), así como los actores que intervienen en él, para explicar que si se visualiza la rendición de cuentas de esta forma, resultará más sencilla su medición.

Los actores son los ciudadanos, los representantes de los ciudadanos (partidos, organizaciones, políticos) y los gobernantes. Cada uno de estos actores puede ejercer una acción en los tres momentos. En la tabla siguiente, el autor ejemplifica lo que sería un proceso favorable de rendición de cuentas.

**Tabla 2.*****Medición de calidad de la democracia. Proceso favorable de rendición de cuentas.***

Antes	Durante	Después	Después
<b>Ciudadanos</b>	Participación	Atención	Obligación
<b>Representantes</b>	Movilización	Competencia	Conformidad
<b>Gobernantes</b>	Accesibilidad	Deliberación	Reciprocidad

Fuente: Schmitter, 2005, p.70.

Sin embargo, el proceso también puede ser desvirtuado por uno o por varios actores, como se muestra a continuación:

**Tabla 3.*****Medición de calidad de la democracia.******Proceso desfavorable de rendición de cuentas.***

	<b>Antes</b>	<b>Durante</b>	<b>Después</b>
<b>Ciudadanos</b>	Abstención	Indiferencia	Resentimiento
<b>Representantes</b>	Movilización	Obstrucción	Resistencia
<b>Gobernantes</b>	Exclusión	Colusión	Imposición

Fuente: Schmitter, 2005, p.71.

El autor realiza la medición empírica de las nueve variables, a través de preguntas generales y específicas. A manera de ejemplo mostramos algunas de ellas.

**Tabla 4.**  
***Medición empírica en el modelo de Shmitter.***

Variable	Posibles preguntas
<b>Participación abstención de los ciudadanos</b>	<p data-bbox="540 432 1421 537">Se ha incrementado el resultado de las últimas tres elecciones parlamentarias (1) ha permanecido igual (0.5), o ha decrecido significativamente (0).</p> <p data-bbox="540 621 1421 831">Elija un asunto sobresaliente de un área contemporánea de políticas, por ejemplo la protección ambiental). Existe la tendencia por parte de los individuos durante los últimos 5 años a sumarse y apoyar a partidos que centran su atención con mayor énfasis en este asunto que otros partidos (1); con el mismo énfasis (0.5); o con mucho menor énfasis que otros partidos (0).</p> <p data-bbox="540 831 1421 924">Han respondido los individuos a los estudios de opinión pública durante los últimos 5 años, expresando un gran interés en la política (1), el mismo interés (0.5), o menor interés (0).</p>

Fuente: Schmitter, 2005, p.72.

El autor concluye que aunque es difícil hacer la medición, el método de las preguntas generales y específicas es la vía más adecuada que se ha encontrado hasta el momento para encontrar categorías analíticas resultantes. Y también subraya que sólo mediante la prueba y el error es como se pueden encontrar las mejores formas de medición. Resalta que la triangulación de información, mediante las preguntas, debe ir confirmando al investigador una confiabilidad razonable de que ha obtenido una calificación válida para cada variable.

### 3.4 Powell: reciprocidad democrática

Powell estudia la calidad de la democracia desde el enfoque de lo que se conoce como *responsiveness* (reciprocidad) y significa la capacidad de respuesta de las autoridades a los deseos y expectativas de los ciudadanos.

La idea de la reciprocidad descansa en el supuesto invocado por Dahl: “los ciudadanos deben ser los propios jueces de sus intereses, nadie más puede hacerlo mejor que ellos” (Dahl, 1989, p. 99, citado por Powell, 2005, p. 78).

Powell presenta un esquema de reciprocidad causal, que idealmente debería suceder para medir la satisfacción ciudadana. Es parte de las preferencias ciudadanas, y culmina con el diseño de políticas públicas:



Figura 3. Conexiones causales en el modelo de Powell. Fuente, Powell, 2005, p. 78.

Sin embargo, el autor señala que la medición de este concepto es complejo porque cada parte de esta cadena causal involucra diferentes dificultades sustanciales para la medición y estimación de la correspondencia, derivadas primero de los conceptos que se tengan de cada una de ellas; debe tenerse cuidado en el aparente éxito de una relación causal con la calidad del proceso en su conjunto; y es sumamente complejo identificar lo que los ciudadanos quieren que el Gobierno haga en una sociedad y tiempo dados .

Powell (2005, p.83) muestra una disertación en la que señala las dificultades de medición de cada una de estas relaciones, desde su concepto hasta los datos que son necesarios recabar. Entre sus reflexiones más importantes establece que los conceptos de “necesidades” y “preferencias” muestran una alta complejidad y que, por ello, muchas veces se recurre al ejercicio del voto para determinar dichas preferencias.

Finalmente también hace algunas recomendaciones sobre lo que podría servir para la medición de la reciprocidad y sugiere los estudios de opinión sobre la satisfacción de la democracia; para fijar la correspondencia entre la posición del ciudadano medio y la posición de quienes realizan políticas públicas; y finalmente subraya que debemos usar el voto como condensador de información política.

### **3.5 Levine y Molina: democracia de calidad desde los procedimientos**

Levine y Molina (2011, p.22) llevaron a cabo un estudio denominado *Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina* en el que discrepan con otros autores al señalar que debe distinguirse entre los procedimientos de una buena democracia, y los resultados de ésta, es decir, el buen gobierno, la buena gestión, o los buenos resultados de un gobierno.

Si el procedimiento ha implicado elecciones limpias e imparciales en su máximo grado y plena participación de la ciudadanía; si las decisiones se han dado respondiendo a los criterios predominantes en esa ciudadanía y de modo que pueda exigirse rendición de cuentas, entonces la calidad de la democracia sería alta, aun cuando los resultados de la gestión no resuelvan los problemas de la desigualdad social (2011, p. 98).

Es decir, su postura es que la democracia de calidad tiene un alcance hasta los procesos electorales y no en los resultados del Gobierno. El nivel de la calidad democrática viene dado por la medida en que los ciudadanos participan de manera informada en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas y exigen rendición de cuentas a los gobernantes; y por la medida en que las autoridades, elegidas por la población, son quienes efectivamente toman las decisiones, y lo hacen respondiendo a la voluntad popular (Levine y Molina, 2011, p. 97).

Las cinco dimensiones que utilizan, para medir la calidad democrática son: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, rendición de cuentas y soberanía.

Desarrollan un índice específico basado en dimensiones e indicadores. En el caso de la dimensión decisión electoral utilizan índices de acceso a los recursos informativos, de educación y cognitivos de las personas, basándose en el hecho de que a mayor educación y comprensión, se pueden tomar mejores decisiones electorales.

Para la dimensión participación, los autores toman como indicador la participación electoral (personas que votan) considerando que a mayor participación ciudadana en la vida política, mayor probabilidad de que el Gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos. Sin embargo, los autores no consideran factores que pueden afectar la medición, tales como el clientelismo y la compra del voto, que pueden traer una alta participación sin que ello signifique representación política auténtica.

La dimensión rendición de cuentas es medida por indicadores como a) para la rendición de cuentas horizontal: legislaturas independientes, niveles de corrupción, autonomía y eficacia del Poder Judicial; b) para la vertical: limpieza e imparcialidad de

las elecciones, así como la percepción que los ciudadanos tengan de éstas; c) para la rendición de cuentas social, la existencia de movimientos y organizaciones de la sociedad civil que sean vigilantes del ejercicio del poder.

Para la dimensión respuesta a la voluntad popular (lo que para Powell es reciprocidad) toman una de las preguntas de la Encuesta *Latinobarómetro* que se refiere a la “eficacia del voto”, qué tanto la gente relaciona el voto con un cambio en el futuro para mejorar la situación del país.

La soberanía se mide mediante indicadores que muestran la independencia de funcionarios frente a poderes *de facto* como los militares, autonomía de la política económica, entre otros.

Tomando en cuenta las cinco dimensiones los autores elaboraron un índice específico. Primero, cada dimensión es medida del 0 al 100: el Índice de Calidad de la Democracia es el promedio de las cinco dimensiones para cada país.

Sin embargo, algunas de estas dimensiones son muy complejas de medir en forma cualitativa, como la de decisión electoral o la de soberanía. Los autores proponen algunos indicadores que son muy frágiles como medidores y que no reflejan la complejidad de los temas democráticos que pretenden medir.

El trabajo concluye que las mayores fortalezas de la democracia, en América Latina, están en las dimensiones de decisión electoral y soberanía; y las mayores debilidades en la dimensión de rendición de cuentas, dada la debilidad de las instituciones de control sobre los poderes públicos.

### 3.6 Beetham: el gobierno de la ley; libertad y derechos políticos

David Beetham, reconocido politólogo inglés, quien ha estado involucrado en la evaluación del nivel o calidad de la democracia en una serie de países es uno de los estudiosos más activos del tema en el ámbito empírico<sup>38</sup>.

La tesis teórica de Beetham (2005, p.81) gira en torno a la tríada: libertades, derechos e igualdad. Su argumentación es que sin libertad no hay democracia;<sup>39</sup> ésta es una condición intrínseca a todo modelo democrático; las libertades se garantizan con derechos (civiles y políticos) y los derechos son los que propician la igualdad política.

Según el autor (2005, p.93) los principales derechos civiles que debe garantizar una democracia son:

- a. La vida y la seguridad de la persona.
- b. La libertad de movimiento.
- c. El derecho al debido proceso.
- d. La libertad de pensamiento y expresión.
- e. La libertad de reunión y asociación (incluyendo sindicatos y partidos políticos).
- f. La libertad de información.
- g. La protección contra la discriminación y los derechos de los grupos vulnerables y en desventaja.

Los derechos políticos que debe garantizar una democracia son:

---

<sup>38</sup> Trabajó para la Auditoría Democrática en el Reino Unido, así como para el Instituto Internacional para la Democracia y la Ayuda Electoral (IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance) en Estocolmo, publicando un manual sobre la evaluación de la democracia (2002), y un comparativo de ocho evaluaciones realizadas a países desarrollados y no desarrollados.

<sup>39</sup> Incluso Beetham (2005, p.92) está en contra de lo que se denomina “democracia liberal”, ya que toda democracia contiene intrínsecamente libertad, por lo que resulta redundante el término.

- a. El derecho a ser postulado para un cargo público, a un acceso irrestricto a la realización de campañas políticas y a comunicarse con los electores, así como a un campo de juego “nivelado” en la competencia con otros candidatos y partidos.
- b. El derecho a elegir, en intervalos regulares y en forma igualitaria, a las autoridades políticas principales en cada nivel de gobierno, mediante el voto universal y secreto; existiendo una auténtica y efectiva opción entre candidatos y partidos políticos.
- c. El derecho a votar directamente en un referéndum, en cuanto a cambios sustantivos en la Constitución y que afectan los derechos de los electores, o el alcance y facultades de la autoridad electoral a nivel nacional.

Las libertades necesarias para la democracia requieren ser protegidas en una carta de derechos y dicha protección será segura en la medida en que los tribunales que los garantizan sean independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La protección efectiva de los derechos requiere dos condiciones: el derecho individual a apelar a los tribunales en caso de violación de sus garantías; y el poder de los tribunales para determinar si se dan las condiciones que permiten la restricción o, incluso, la derogación de un derecho.

Beetham (2005, p.80) analiza, tanto para los derechos civiles y políticos, los siguientes aspectos:

- a. El contenido de los bienes (productos o resultados) que la democracia debe otorgar.
- b. Determinar los mejores parámetros internacionales de mejor ejercicio para cada bien.

- c. Enlistar los modelos de subversión de derechos (cómo o en qué parte pueden fallar).
- d. Especificar las instancias de protección que han probado su eficacia contra dichas subversiones.

En relación a los derechos civiles mencionados, todos los parámetros para el buen desempeño (excepto la libertad de información) deben hallarse en los principales convenios y acuerdos en materia de derechos humanos, así como en su jurisprudencia. Estos parámetros deben abarcar desde la formulación del derecho, hasta los procedimientos para su instrumentación, tales como los poderes y las facultades, y la independencia, de los tribunales pertinentes. Para la subversión, el punto de partida para toda evaluación debería ser siempre la comparación con las definiciones internacionales. Existe una serie de instancias de protección contra la subversión, que son complementarias de las judiciales; todas ellas deben considerarse como rasgos esenciales de una buena democracia: el *ombudsman*, instancias judiciales supranacionales, entre otras.

Por lo que se refiere a los derechos políticos, los parámetros de buen desempeño para la mayor parte de los aspectos de los procesos electorales están ahora desarrollados en los códigos de conducta internacionales. Beetham (2005, p.94) enumera los siguientes:

- a. Registro imparcial de partidos y candidatos, de acuerdo con criterios claramente definidos.
- b. Seguridad y libertad de movimiento y de comunicación, garantizadas para candidatos y partidos.

- c. Acceso equitativo a los medios de comunicación públicos y estatales, así como una cobertura no partidista por parte de ellos.
- d. Inclusividad y simplicidad en el registro de electores.
- e. Accesibilidad a los centros de votación para todos los votantes.
- f. Procedimientos de votos claros y seguros.
- g. Seguridad para las urnas e imparcialidad en el conteo de los votos.
- h. Transparencia e imparcialidad en los procedimientos para resolver conflictos electorales.
- i. Supervisión del proceso electoral por parte de funcionarios electorales independientes.

Beetham (2005, p.96) apunta que hay cuatro situaciones que no están cubiertas por estos códigos internacionales:

- a. El rango de los puestos a elegir. Hay puestos públicos o políticos que no están sujetos a elección popular.
- b. La naturaleza del sistema electoral, que puede provocar inequidad por su diseño.
- c. Financiamiento electoral.
- d. La inequidad en las campañas electorales.

Entre las formas más típicas de subversión de los derechos políticos, Beetham (p.97) menciona la discrecionalidad gubernamental en lo referente al momento “oportuno” para las elecciones o el uso discrecional de los recursos del Estado durante las campañas electorales. Las instancias de protección serían una comisión electoral independiente, profesional y bien financiada, o los observadores electorales.

Beetham también ha colaborado en varios trabajos con IDEA Internacional, organización no gubernamental de apoyo a la democracia en todo el mundo, que ha realizado trabajos empíricos en al menos 20 países, tanto de democracias antiguas como recientes.

La evaluación integral de IDEA se basa en equipos de evaluación nacionales, conducidos por gobiernos, por organizaciones de la sociedad civil, o por instituciones académicas. El marco de trabajo consta de tres elementos: a) los principios fundamentales de la democracia, b) los valores que operan como mediadores y c) preguntas clave sobre el desempeño democrático.

Una de las premisas de la evaluación de la democracia de IDEA es que sólo los ciudadanos y demás personas, que residen en un país determinado, deben llevarla a la práctica, ya que sólo ellos pueden saber, a partir de su propia experiencia, cómo la historia y la cultura de dicho país dan forma a su enfoque de principios democráticos. Sin embargo, cuando la evaluación es realizada por el Gobierno, deben tomarse criterios de control para garantizar la veracidad de las mediciones.

Revisemos el modelo general de trabajo de IDEA, con el que ha trabajado el autor que nos ocupa.

Los principios democráticos clave, que constituyen la base del marco de trabajo, son el control popular sobre los tomadores de decisiones y la igualdad política de quienes ejercen dicho control. Según los autores, estos principios definen aquello por lo que han luchado los partidarios de la democracia de todos los tiempos y lugares.

- a. Lograr que el control popular sobre la toma de decisiones públicas sea más eficaz e inclusivo;

- b. Eliminar el monopolio de la élite sobre la toma de decisiones y sus beneficios;
- c. Superar obstáculos que impiden el ejercicio igualitario de los derechos ciudadanos, tales como género, etnia, religión, idioma, clase, riqueza, etcétera.

De este marco general se derivan siete valores que operan como mediadores.

Estos valores se desprenden de los principios mencionados, control e igualdad política. Estos valores son participación, autorización, representación, responsabilidad, transparencia, capacidad de respuesta y solidaridad.

La participación se considera el pilar de todos los valores, pues sin ella, y sin los derechos, las libertades y los medios para participar, el principio de control popular sobre el Gobierno no puede materializarse. La autorización consiste en que la participación parte de aprobar a los representantes o funcionarios públicos, mediante elecciones libres y justas, de manera que se genere una asamblea legislativa representativa de las diferentes tendencias de la opinión pública; la representación significa que si diferentes grupos de ciudadanos son tratados en igualdad de condiciones, según su cantidad, entonces las principales instituciones públicas serán socialmente representativas de la ciudadanía en su conjunto; la responsabilidad de todos los funcionarios, tanto ante el público de manera directa, como a través de las instituciones mediadoras –Parlamento, tribunales y otros organismos de control- son fundamentales para que actúen como representantes del pueblo.

Por otro lado, sin apertura o transparencia del Gobierno no es posible que la rendición de cuentas sea eficaz; la capacidad de respuesta frente a las necesidades públicas, a través de una variedad de instituciones mediante las cuales sea posible articular dichas necesidades, es un indicador clave del nivel de influencia para ejercer el

control que el pueblo tiene sobre el Gobierno. Por último, la solidaridad es la expresión de la igualdad, pues se manifiesta entre los ciudadanos democráticos o con quienes no están de acuerdo con ellos (Beetham, 2009, p. 10).

El modelo incluye cuatro pilares principales que dan lugar a 90 preguntas de evaluación (15 preguntas-eje, y 75 preguntas específicas).

Los pilares son los siguientes:

- a. Ciudadanía, legislación y derechos. La democracia comienza con el ciudadano. Los derechos del ciudadano y la capacidad del Estado de garantizar iguales derechos de ciudadanía para todos, mediante sus procesos constitucionales y legales, constituyen el tema del primer lugar del marco de trabajo. La evaluación incluye derechos civiles, políticos, económicos y sociales.
- b. Gobierno representativo y responsable de rendir cuentas. El segundo pilar abarca las instituciones de un Gobierno representativo y responsable e incluye el proceso electoral, el sistema de partidos políticos, el rol del Parlamento o la Asamblea Legislativa y de otras instituciones, en términos de garantizar la integridad y responsabilidad de los funcionarios de gobierno, y el control civil de las fuerzas militares y policiales.
- c. Sociedad civil y participación popular. El tercer pilar está dedicado a lo que se denomina “sociedad civil”. Para su eficaz funcionamiento, las instituciones democráticas dependen de derechos garantizados y defendidos por el proceso legal y de una ciudadanía activa.
- d. Democracia más allá del Estado. El cuarto pilar se relaciona con las dimensiones internacionales de la democracia. Su fundamento es que los países no constituyen

unidades aisladas, sino que son interdependientes, en especial en su grado de progreso democrático. La evaluación toma en cuenta las influencias externas sobre la democracia de un país y el impacto democrático del país en el exterior.



Figura 4. Modelo de IDEA sobre calidad de las democracias. Fuente: IDEA Internacional, 2009, p. 12.

A manera de ejemplo, mostramos algunas preguntas clave y específicas:

Tabla 5.

***Preguntas clave y específicas en el Modelo de Medición de IDEA.***

Sub tema	Nacionalidad y ciudadanía
<b>Pregunta-eje</b>	¿Existe consenso público con respecto a una ciudadanía común que no discrimina?
<b>Preguntas específicas</b>	<p>¿En qué medida la nación política y la ciudadanía estatal incluyen a todos los que viven en el territorio?</p> <p>¿En qué medida se reconocen las diferencias culturales y cuán bien se protege a las minorías y a los grupos sociales vulnerables?</p> <p>¿En qué medida hay consenso sobre los límites del Estado y las disposiciones constitucionales?</p> <p>¿En qué medida las disposiciones constitucionales y políticas permiten moderar o conciliar las divisiones sociales más graves?</p>

---

¿Cuán imparciales o inclusivos son los procedimientos para reformar la Constitución?

¿En qué medida el gobierno respeta sus obligaciones internacionales en su trato con los refugiados o las personas que solicitan asilo y en qué medida su política de inmigración está libre de discriminación arbitraria?

---

Fuente: IDEA Internacional, 2009, p. 25.

A partir del año 2000, esta metodología ha sido utilizada por diversos estudiosos del tema, de manera independiente a IDEA Internacional. Esta organización, con su vasta experiencia, ha elaborado también una guía de tres pasos a seguir en las evaluaciones:

Paso 1: incluye todas las decisiones relativas al objetivo de la evaluación, el contexto en el que se llevará a cabo, la gama de los puntos de referencia y los elementos comparativos que usará el personal a cargo de la evaluación.

Paso 2: constituye el núcleo de la evaluación y es el que lleva más tiempo; implica recolectar y analizar los datos a fin de brindar respuestas válidas, significativas y confiables, a todas las preguntas de evaluación.

Paso 3: elaboración del reporte y publicación o lanzamiento del mismo, el cual involucra a todas las partes. La idea es generar reformas en los ámbitos que hayan resultado más débiles.



Figura 5. Pasos para la Evaluación de una democracia. Fuente: IDEA Internacional, 2009, p. 17.

El marco de trabajo presentado ha sido utilizado en 17 proyectos de evaluación, que abarcan al menos 20 países; ha sido usado también en trabajos de investigación en diversos temas, como reducción de la pobreza o equidad de género.

En el año 2009 fue implementado en México por un grupo de investigación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, y coordinado por Gustavo Ernesto Emmerich, investigador de dicha institución. El documento fue denominado *Situación de la democracia en México*.

El equipo de evaluación estuvo integrado por académicos de la UAM y siguió la metodología planteada por IDEA Internacional, de la cual México es miembro desde 2003. El proyecto de investigación fue apoyado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el equipo evaluador recibió asesoría metodológica de IDEA Internacional.

La metodología se basó en evaluaciones cualitativas realizadas por expertos nacionales. Esta metodología examina las leyes e instituciones del Estado y su relación con la sociedad; utiliza análisis constitucional, datos estadísticos, encuestas de opinión pública, fuentes documentales y bibliográficas diversas, incluyendo publicaciones y estadísticas oficiales. El equipo desarrolló una escala numérica del 0 al 5 para la medición de las preguntas.

Los resultados del estudio (Emmerich, 2009, p.125) sitúan a México con las siguientes áreas de oportunidad:

- a. Garantizar derechos colectivos efectivos a los pueblos indígenas y acceso real a los derechos individuales para sus miembros.
- b. Introducir procedimientos expeditos para la restitución de daños y perjuicios causados por autoridades administrativas, policiales o judiciales.
- c. Democratizar los sindicatos e integrar la justicia laboral al poder Judicial.
- d. Introducir mecanismos de democracia semi-directa a nivel federal: referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato.
- e. Permitir candidaturas independientes en todos los cargos de elección popular, siempre que satisfagan ciertos requisitos de apoyo mínimo, y dotarlas de apoyos financieros y de acceso a los medios necesarios para competir en pie de igualdad con los partidos políticos.
- f. Profesionalizar a las fuerzas policiales y erradicar la corrupción entre sus filas.
- g. Mejorar el sistema de procuración de justicia.
- h. Apertura de las fuerzas armadas al escrutinio público y reducción de su tamaño.

- i. Fortalecer las agencias fiscalizadoras y anti-corrupción.
- j. Desconcentrar la propiedad de los medios de comunicación electrónicos y procurar mayor pluralismo entre ellos.
- k. Reducir la brecha entre los altos salarios pagados a funcionarios de alto nivel, y los bajos salarios para los trabajadores.
- l. Fortalecer y expandir el servicio profesional de carrera en todos los ámbitos, incluyendo el estatal y municipal.
- m. Fortalecer el federalismo y las capacidades y recursos de los gobiernos estatales y municipales, lo cual incluye que los ciudadanos paguen la mayor parte de sus impuestos a sus gobiernos locales y no al gobierno federal.

### **3.7 Leonardo Morlino: calidad democrática en procedimientos, contenido y resultados**

Morlino, pionero en los estudios de calidad de la democracia, reúne en su trabajo más reciente (2014), *La calidad de las democracias en América Latina. Un Informe para IDEA Internacional*, la experiencia de más de 30 años estudiando el tema. En esta publicación se presenta el modelo más completo e integral del autor, basado en una definición de calidad que contempla tres enfoques, dentro de los cuales ubica las dimensiones que pueden ser medidas. Dicha publicación, aunque fue realizada para IDEA Internacional, no sigue el modelo de ésta, sino que presenta y desarrolla su propio modelo aplicado a países de América Latina.

El autor distingue tres enfoques de calidad, retomando el concepto, en principio, de la ciencia administrativa para luego trasladarlo al ámbito de la política.

- a. Calidad de contenido o sustancial: se refiere a las características estructurales, al diseño, el material o los “bienes”.
- b. Calidad en el procedimiento: procesos relativos al producto, realizados con métodos y tiempos adecuados.
- c. Calidad en los resultados: satisfacción del cliente o usuario del producto o servicio.

En seguida se observa la aplicación de estos conceptos generales en el ámbito de un sistema democrático

**Tabla 6.**

***Conceptos de calidad en el modelo de Morlino.***

<b>Enfoque del concepto</b>	<b>Definición</b>	<b>Impacto en el sistema democrático</b>
<b>Enfoque de contenido</b>	La calidad consiste en las características estructurales de un producto, su diseño, los materiales, la funcionalidad del bien y otros detalles que lo caracterizan.	Una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad.
<b>Enfoque procedimental</b>	La calidad es definida por los aspectos procedimentales establecidos y asociados a cada producto.  Un producto de calidad es resultado de un proceso exacto y controlado llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos.	En una buena democracia los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el Gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley.  Monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes, la eficacia de las decisiones del gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos.
<b>Enfoque de resultados</b>	La calidad de un producto o servicio se deriva de la satisfacción expresada por el cliente, por la demanda del mismo en más de una ocasión, independientemente de la forma en que fue elaborado o de sus contenidos actuales.	Una buena democracia es por tanto, un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos.  Cuando las instituciones tienen el completo apoyo de la sociedad civil, pueden alcanzar los valores del régimen democrático.

Elaboración propia, con información de Morlino (2005).

Para Morlino, democracia de calidad es aquella que presenta una estructura institucional estable, que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos (Morlino, 2003 y 2009). Una vez definidos los tres enfoques, Morlino propone ocho dimensiones en las cuales se puede mover la democracia. Las primeras cinco dimensiones corresponden a los procedimientos, la sexta se refiere a los resultados y las últimas dos al contenido.

**Tabla 7.**

***Dimensiones en el Modelo de Morlino.***

---

<b>DIMENSIÓN PROCEDIMENTAL</b>	
1. Estado de Derecho	Significa que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, donde la ley es clara, reconocida públicamente, universal, estable, no retroactiva; además de justa y consistentemente aplicada a todos los ciudadanos por un poder judicial independiente.
2. Participación política	Una democracia es buena si le otorga a todos sus ciudadanos adultos derechos formales de participación política, incluyendo el derecho al voto, además de asegurarse que todos los ciudadanos están en posibilidad de ejercer estos derechos permitiéndoles votar, organizarse, protestar, negociar por sus intereses y de esta manera influenciar los procesos de toma de decisión.
3. Competencia política	La democracia debe caracterizarse por el desarrollo de elecciones libres, periódicas y justas entre distintos partidos políticos.
4. Rendición de cuentas vertical	Los ciudadanos como electores pueden demandar cuentas a los funcionarios públicos ya sea en el curso de campañas y elecciones o en momento de controversia.
5. Rendición de cuentas horizontal	Las instancias de gobierno o los funcionarios públicos tienen que informar a otros miembros o instancias del gobierno que monitorean su actuar.

---

---

## DIMENSIÓN DE RESULTADOS O VINCULATIVA

---

- |   |   |
|---|---|
| 6. Capacidad de respuesta<br>(responsiveness) | Una democracia de calidad es aquella que responde a las necesidades, demandas e intereses de la población a través del desarrollo de políticas públicas que mejoren la calidad de vida de todos los ciudadanos. |
|---|---|
- 

## DIMENSIÓN DE CONTENIDO O SUSTANTIVA

---

- |                      |   |
|----------------------|---|
| 7. Igualdad política | Se refiere a que en una democracia con calidad todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y protecciones ante la ley, así como la misma capacidad para acceder al poder y a los sistemas de justicia. La igualdad se antepone a la discriminación.   |
| 8. Libertad          | Que se aseguren los derechos que producen libertad, como los derechos políticos el voto, participar por un puesto público, hacer campaña, organizar partidos políticos, etc., y los derechos civiles tales como la libertad personal, seguridad, privacidad, libertad de pensamiento, de expresión, derecho a la información, libertad de culto, de reunión (assembly), de asociación, organización, de movimiento y de residencia, libertad. |
- 

Fuente: elaboración propia, con información de Morlino (2014).

De cada una de estas dimensiones perfila ciertas sub-dimensiones que deben ser medidas. Por ejemplo, para la dimensión de “Estado de Derecho” algunas de las sub-dimensiones, son:

- a. Seguridad individual y orden civil: énfasis en el derecho a la vida, a salvo del miedo y de la tortura; seguridad personal y derecho a la propiedad privada; todos ellos garantizados y protegidos en todo el país.

- b. Poder Judicial independiente y sistema judicial moderno: énfasis en los mecanismos de establecimiento de un sistema judicial independiente, profesional y eficiente que permita un acceso igualitario a la justicia, sin condiciones indebidas ni imposición de decisiones.
- c. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y poner en vigor las leyes: énfasis en el sistema de gobernanza (Presidente, Parlamento y Gobierno) capaz de asegurar la producción de leyes de buena calidad y la aplicación, en todo el territorio nacional, de un proceso transparente para la formulación de políticas con participación de la sociedad civil.

El siguiente paso es formular una serie de preguntas orientadoras para medir cada una de las sub-dimensiones. Tomando en consideración las tres sub-dimensiones anteriores, las preguntas planteadas son:

- a. Con respecto a la seguridad individual y al orden civil: ¿cuáles son las principales amenazas contra la vida individual y el bienestar del país? Evalúe cuantitativamente el alcance de la seguridad individual y de las amenazas, comenzando desde un nivel de seguridad y las mayores amenazas hasta un nivel alto de seguridad y la ausencia de amenazas. Si hay zonas especiales del país con marcadas diferencias en la seguridad y en el orden civil, por favor indique una evaluación diferenciada.
- b. Con respecto a la independencia del Poder Judicial y de la justicia moderna, a partir de sus hallazgos ¿Hay garantías estructurales de la independencia del Poder Judicial, y hay garantías legales debidamente instrumentadas que aseguren que el sistema judicial no reciba interferencias de los poderes Ejecutivo o Legislativo?

¿Funciona de manera eficiente el Poder Judicial? Evalúe cuantitativamente el alcance de la independencia y la eficiencia.

c. Con respecto a la capacidad administrativa e institucional ¿Qué nivel de desarrollo han alcanzado las instituciones y la administración? ¿En qué medida es bueno su desempeño? Haga dos evaluaciones separadas y luego únalas. Identifique posibles aspectos negativos.

Siguiendo con el ejemplo anterior, la evaluación cuantitativa se compone de una serie de indicadores y estándares internacionales, según los muestra esta tabla:

**Tabla 8.**

***Sub-dimensiones, indicadores y fuentes en el modelo de Morlino.***

<b>Dimensiones</b>	<b>Componentes o subdimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuentes</b>
<b>Estado de derecho</b>	Seguridad individual y orden civil	Indice CIRI de Integridad Física (Cingranelli y Richards)	Conjunto de datos CIRI (última edición 2010)
	Poder Judicial independiente	Independencia del poder judicial	Fraser Institute, 2010
	Capacidad administrativa	Eficiencia gubernamental	Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial 2010
	Integridad	Indice de percepciones de corrupción	Transparencia Internacional 2012
	Control civil de las fuerzas armadas	Interferencia militar en la política	Fraser Institute, 2010

Fuente: elaboración propia, con información de Morlino (2014).

La evaluación cualitativa la realizan los propios investigadores, o también especialistas en cada uno de los temas. En seguida se muestra la evaluación cualitativa de Argentina, para el mismo caso, Estado de Derecho.

**Tabla 9.**

***Evaluación cualitativa de Argentina en el modelo de Morlino.***

<b>Seguridad individual y orden civil</b>	Ausencia de amenaza terrorista o de violencia étnica. Índices de delincuencia en aumento. Tensión creciente con el Reino Unido en relación con las islas Malvinas.
<b>Poder Judicial independiente</b>	Formalmente independiente, pero con presiones políticas en aumento desde 2006. Relativamente ineficiente, particularmente en el enjuiciamiento de la corrupción.
<b>Capacidad administrativa</b>	Poder legislativo bicameral. Estructura descentralizada, con fuerte dependencia fiscal del Gobierno central. Burocracia profesionalizada, con influencia política en el reclutamiento de los niveles jerárquicos. Insuficiente transparencia y acceso público a la información.
<b>Integridad</b>	Procedimientos y reglas en funcionamiento. Déficit en el cumplimiento efectivo de la ley por falta de recursos.
<b>Control civil de las fuerzas armadas</b>	Presupuesto insuficiente para el personal y las fuerzas de seguridad. Preocupación pública acentuada por la brutalidad policial y la corrupción.

Fuente: Tomado de Morlino, Anexo III, pág. 17, 2014.

Podemos sintetizar el modelo de Morlino de la siguiente forma:

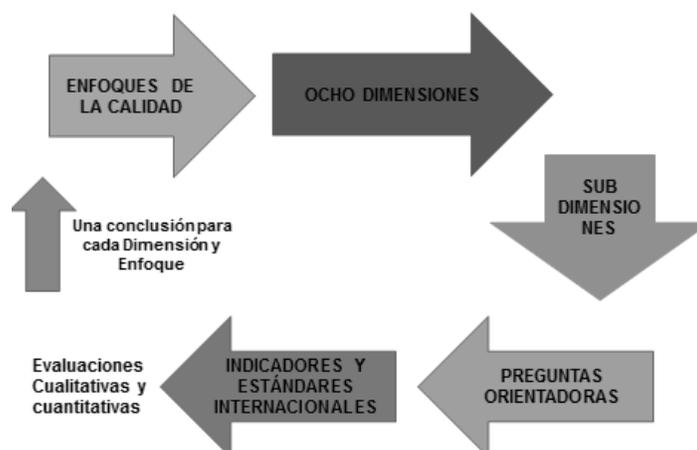


Figura 6. Síntesis del Modelo de Morlino. Elaboración propia a partir de Morlino, 2014.

Como puede observarse, la principal aportación de Morlino es su triple enfoque del concepto de calidad, lo cual lo hace el más completo y complejo de todos los autores revisados.

Es importante destacar que el uso de indicadores apoyan la conclusión final, pero no determinan su definición, éstos son útiles como referente comparativo. La explicación debe estar sustentada en el análisis cualitativo de los expertos, quienes miden las condiciones sociales, culturales, políticas y económicas del país en cuestión.

Por otro lado, el autor sí considera el proceso político completo desde la fase electoral hasta su culminación en el gobierno. El enfoque de resultados se dirige precisamente a medir qué tanto las políticas del Gobierno responden a las necesidades y expectativas de la población.

Desde nuestra perspectiva, las principales aportaciones del autor son dos: su enfoque integral de dimensiones que permite contar con una visión holística del problema; así como la flexibilidad del mismo. Cualquier tema actual de los sistemas

democráticos puede ser medido con este modelo, ya que las dimensiones abarcan todos los aspectos del proceso político.

En opinión del propio autor, sus aportaciones al tema de la democracia de calidad son: presentar una definición teórica de la calidad democrática; justificar las dimensiones o cualidades incluidas; enfatizar los aspectos normativos que se deben analizar empíricamente; y aplicar un marco analítico más adecuado para el análisis de la calidad democrática <sup>40</sup>.

En el citado estudio del año 2014, Morlino presenta los principales resultados para América Latina en general y para cada país en particular (Anexo 1)

### **3.8 Modelo de democracia de calidad de Morlino aplicado a candidaturas independientes**

A continuación se presenta el modelo para evaluar las candidaturas independientes, siguiendo el esquema de Morlino descrito en el apartado anterior.

El modelo aplicado consta de las ocho dimensiones y 16 subdimensiones que se construyeron de manera específica para las candidaturas independientes. De las subdimensiones surgen las preguntas orientadoras, los indicadores y la evaluación final que se le otorga a cada indicador. La ponderación de cada indicador responde al análisis de diferentes fuentes: normatividad jurídica, estadísticas nacionales e internacionales y particularidades del indicador en el contexto específico de Nuevo León y de México.

---

<sup>40</sup> Presentación del autor en el Tecnológico de Monterrey, México, el 11 de diciembre de 2011. "Cómo medir la calidad democrática: problemas y soluciones", a la que asistió la que escribe.

**Tabla 10.*****Dimensiones de Morlino aplicadas a las candidaturas independientes.******ENFOQUE PROCEDIMIENTO***

Dimensión	Subdimensión (16)
Estado de Derecho	Libertad para ser candidato independiente
	Autoridad electoral autónoma
	Integridad o en su defecto, lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales
Rendición de cuentas vertical	Elecciones justas, libres y periódicas
Rendición de cuentas horizontal	Presencia de un sistema de partidos políticos plural
	Presencia de otros candidatos independientes
	Ciudadanos
Participación política	Oportunidades de participación política
	Participación electoral
Competencia política	Alternancia efectiva
	Acceso al financiamiento público
	Acceso al financiamiento privado
	Acceso a otro tipo de prerrogativas (medios de comunicación)

**ENFOQUE CONTENIDO**

Libertad	Derechos políticos: derecho al sufragio pasivo y representación proporcional para candidatos independientes
Igualdad	Igualdad sustantiva basada en las subdimensiones de competencia política (4)

**ENFOQUE RESULTADOS**

Capacidad de respuesta	Percepción ciudadana Factores que limitan la capacidad de respuesta
------------------------	--

---

Fuente: elaboración propia aplicando el modelo de Morlino (2014).

### **3.8.1 Dimensiones relativas a los procedimientos de candidaturas independientes**

Morlino (2015) define el enfoque procedimental de la siguiente manera: la calidad está definida por los procedimientos establecidos que se asocian a cada producto; un producto de “calidad” es el resultado de un proceso controlado y exacto, llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos y recurrentes (p.39).

Las 5 dimensiones que tienen que ver con los procedimientos en el modelo son: estado de Derecho, rendición de cuentas horizontal (electoral), rendición de cuentas vertical (institucional), participación política y competencia política. De las 5 dimensiones se generaron 12 sub-dimensiones relativas a las candidaturas independientes.

### 3.8.1.1 Estado de Derecho y sub-dimensiones

El estado de Derecho<sup>41</sup> se refiere al proceso de las decisiones y su aplicación. El estado de Derecho no es sólo el imperio efectivo de las normas jurídicas, también connota el principio de la supremacía de la ley e implica la capacidad, aunque sea limitada, de hacer que las autoridades respeten las leyes y que éstas sean del conocimiento público, universales, estables, inequívocas y no retroactivas. Estas características son fundamentales para todo orden civil y representan un requisito básico para la consolidación democrática (Morlino, 1998, p.59).

Para el análisis de las candidaturas independientes, en la dimensión estado de Derecho, se definieron las siguientes 3 sub-dimensiones.

**Tabla 11.**

***Dimensión Estado de Derecho para candidaturas independientes.***

ENFOQUE DE CALIDAD	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
PROCEDIMIENTO	ESTADO DE DERECHO	Libertad de ser candidato independiente.
PROCEDIMIENTO	ESTADO DE DERECHO	Autoridad electoral autónoma.
PROCEDIMIENTO	ESTADO DE DERECHO	Integridad o, en su defecto, lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales.

Fuente: elaboración propia.

Las sub-dimensiones son interdependientes y abarcan el proceso de decisión y aplicación de leyes: partiendo de que el primer requisito dentro del proceso político del

<sup>41</sup> El estado de Derecho significa que la ley y las consideraciones legales comienzan a ser parte de los procesos políticos, compartiendo y limitando, al mismo tiempo, las decisiones políticas. En un Estado de Derecho, los Estados evitan las políticas que contrarían la ley, no esperando para ello a perder las disputas en los tribunales. Al mismo tiempo, se puede utilizar el proceso legal para que las políticas públicas respondan a intereses cada vez más generales y universalistas (Ruiz, 2011, p. 144).

que hablamos, es la viabilidad para llegar a ser un candidato independiente; la primera sub-dimensión evalúa si existe la libertad para serlo; es decir, si las leyes y reglas brindan acceso a cualquier ciudadano a una candidatura independiente<sup>42</sup>; la segunda dimensión explora si existe una autoridad electoral autónoma; ya que de ella depende la imparcialidad de las decisiones y acuerdos del organismo electoral, así como la aplicación de las leyes en el Estado de Nuevo León. Finalmente, la tercera sub-dimensión tiene que ver con el tema de la corrupción<sup>43</sup>, ya que ésta puede interferir en las decisiones de autoridades estatales y electorales; es decir, esta sub-dimensión pretende medir si hay una lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder.

El análisis del estado de Derecho en cada país debe llevarse a cabo con cuidado, prestando atención a las tendencias que operan contra su plena vigencia. Este sigue siendo un factor esencial de calidad democrática, y desempeña un papel muy importante para la existencia y el desarrollo de las otras dimensiones.

---

<sup>42</sup> En el caso de Nuevo León, el análisis se centra en la candidatura independiente para el Ejecutivo estatal; sin embargo, algunas sub-dimensiones harán referencia a los otros dos tipos de elección (Ayuntamientos y Diputados locales) cuando éstos aporten elementos de comparación para el estudio del caso.

<sup>43</sup> El Banco Mundial (1997) define la corrupción como “el abuso de un funcionario público en beneficio privado en el entendido que ese beneficio pueda darse ya sea que el funcionario acepte el soborno o extorsione al perjudicado”. La definición de corrupción más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización Transparencia Internacional, que señala: el abuso del poder público para beneficio privado; esta definición se circunscribe a los actos cometidos por los integrantes del sector público, a aquellas personas que manejan recursos provenientes del erario. Cuando se habla de corrupción en una sociedad, la definición debe ampliarse para incluir las relaciones entre particulares, o de un particular en relación a la ley. En este caso proponemos la siguiente definición: el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones, a cambio de una recompensa, o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano (Casar, 2015, p.18).

### **3.8.1.2 Rendición de cuentas vertical**

La rendición de cuentas<sup>44</sup> es la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas, cuando son interpelados por los ciudadanos o electores, o por otros órganos constitucionales (Mainwaring, 2003; Schedler, 2004).

La rendición de cuentas tiene tres rasgos destacados: información, justificación y compensación o castigo. El primer elemento, la información sobre un acto político, o una serie de acciones llevadas a cabo por un político u órgano político (Presidente, Gabinete, Gobierno, Parlamento, etc. es un factor indispensable para la asignación de responsabilidades. La justificación se refiere a las razones esgrimidas por los dirigentes del Gobierno para fundamentar sus actos y decisiones. El tercero, castigo o compensación es la consecuencia que dictamina el elector o cualquier otra persona u organismo, tras la evaluación de la información, las justificaciones y otros aspectos e intereses que subyacen bajo la acción política. Estos tres elementos requieren la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo y la independencia, así como la participación real de un grupo de individuos y actores colectivos (Morlino 2015, p. 44).

La rendición de cuentas puede ser electoral (vertical) o interinstitucional (horizontal). La primera es cuando los electores pueden exigir a su funcionario electo y el Gobierno puede requerir de un gobernante, en vista de ciertos actos que haya ejecutado. La rendición de cuentas electoral tiene naturaleza periódica, y depende de las

---

<sup>44</sup> Mainwaring delimita el concepto de rendición de cuentas política a las relaciones que otorgan formalmente a un actor, la autoridad de supervisión y/o de sanción, en relación a oficiales públicos (Fox, 2006, p.39) y Schedler la define como A rinde cuentas a B, cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas, y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta (2004, p. 20).

diversas fechas de elecciones nacionales y locales<sup>45</sup>. El votante decide y recompensa al candidato en cuestión con un voto favorable, o bien lo castiga entregando su voto a otro candidato, absteniéndose de votar o anulando el sufragio (Morlino, 2015, p. 45).

Los actores involucrados en la rendición de cuentas electoral son el gobernante y los gobernados y por tal motivo existe una asimetría o desigualdad política. La continuidad también se mantiene cuando los ciudadanos pueden votar en referendos sobre cuestiones relativas a la actividad del gobierno central.

**Tabla 12.**

***Dimensión Rendición de cuentas vertical para candidaturas independientes.***

<b>ENFOQUE DE CALIDAD</b>	<b>DIMENSIÓN</b>	<b>SUBDIMENSIÓN</b>
<b>PROCEDIMIENTO</b>	RENDICION DE CUENTAS VERTICAL	Elecciones libres, justas y periódicas

Fuente: elaboración propia.

Por tanto, la sub-dimensión de rendición de cuentas vertical son las elecciones libres, justas y periódicas, pues son el marco general en el que opera el proceso democrático, son la fuente de la voluntad popular y el origen de la formación del gobierno.

Como se revisó en el apartado teórico, en un régimen democrático, las elecciones deben ser competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas (O'Donnell, 2003, p.40).

<sup>45</sup> Conforme al artículo 41 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, el sufragio es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los órganos del poder público. La renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y de los Ayuntamientos del Estado se realizará en elecciones libres, auténticas y periódicas, a través de la emisión del sufragio universal, igual, libre, secreto y directo. La jornada electoral se llevará a cabo el primer domingo de junio del año de la elección.

- a. La elección competitiva es cuando los (al menos dos partidos) que compiten tienen la posibilidad razonable de hacer conocer sus opiniones a sus (reales y potenciales) votantes.
- b. Para que una elección sea democrática debe ser libre, en el sentido de que los ciudadanos no deben sufrir coerción, al menos al tomar su decisión de voto y votar.
- c. Para que la elección sea igualitaria, todos los votos deben pesar lo mismo y deben ser contados de ese modo sin fraude, independientemente de la posición social, de la afiliación política o de cualquier otra característica de cada uno.
- d. Las elecciones deben ser decisivas en varios sentidos, primero los vencedores pasan a ocupar los puestos que disputaron; segundo, pueden tomar las decisiones que un sistema democrático-legal-constitucional los autoriza y esos gobernantes terminan sus mandatos en los términos y/o bajo las condiciones estipuladas por ese mismo sistema.
- e. La inclusividad: el derecho a votar y ser votado rige, con pocas excepciones, para todos los miembros adultos de un país.

#### **4.8.1.3 Rendición de cuentas horizontal**

La rendición de cuentas interinstitucional<sup>46</sup> (horizontal) es la responsabilidad que tienen los gobernantes de responder ante otras instituciones o actores colectivos, investidos con la capacidad o el poder para controlar la conducta de las figuras del Gobierno.

---

<sup>46</sup> Es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados y de hecho, dispuestos y capacitados para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos (O'Donnell, 1997, p.13).

A diferencia de la rendición de cuentas electoral, en este caso los actores suelen ser únicamente políticos en situación de paridad. La rendición de cuentas interinstitucional es relativamente continua y se constituye por ley, ya sea formal o sustancialmente.

En la práctica suele manifestarse en el control que ejerce la oposición desde el Parlamento, así como en diversos fallos y dictámenes del sistema judicial, si están activados y en los tribunales constitucionales, funcionarios de los tribunales de cuentas del Estado, bancos centrales, y otros organismos con propósitos similares que existen en las democracias. Las sub-dimensiones son las siguientes:

**Tabla 13.**

***Dimensión Rendición de Cuentas Horizontal para candidaturas independientes.***

<b>ENFOQUE DE CALIDAD</b>	<b>DIMENSIÓN</b>	<b>SUBDIMENSIÓN</b>
<b>PROCEDIMIENTO</b>	RENDICION DE CUENTAS HORIZONTAL	Presencia de un sistema de partidos políticos plural
<b>PROCEDIMIENTO</b>	RENDICION DE CUENTAS HORIZONTAL	Otros candidatos independientes

Fuente: elaboración propia.

Como se aprecia en la tabla anterior, las subdimensiones medibles son aquellos actores que pueden hacer contrapeso en relación a las decisiones y acciones tomadas por el organismo electoral.

La primera sub-dimensión es la existencia de un sistema de partidos plural<sup>47</sup>, pues los partidos políticos tienen representación (sin voz) en la Comisión Estatal Electoral, así como en el Instituto Nacional Electoral. Aunque representan la parte contraria a las candidaturas sin partido, forman parte institucional del organismo y sus opiniones son consideradas en la toma de decisiones. Por otra parte, otros candidatos independientes (ya sea que contiendan para el mismo puesto de elección popular, o bien, para cargos distintos) también representan un equilibrio en la influencia de las decisiones de los organismos electorales.

#### **3.8.1.4. Participación Política**

Morlino (2015) define la participación (política)<sup>48</sup> como el conjunto total de comportamientos, convencionales o no convencionales, legales, o en el límite de la ley,

---

<sup>47</sup> Los partidos políticos, como unidades integrantes del sistema político, mantienen relaciones entre sí, con el resto del sistema y con la sociedad en general; vale decir, configuran un sistema de partidos. Sartori (1999, p.36) hace una propuesta que se basa en siete tipos de sistemas de partidos: 1) sistema de partido único; 2) partido hegemónico; 3) partido predominante; 4) pluralismo limitado; 5) pluralismo extremo; 6) atomizado; 7) bipartidismo. Destacamos las siguientes definiciones en relación al presente estudio: pluralismo limitado, cuando existen no más de cinco partidos con una distancia ideológica entre ellos muy pequeña. La fragmentación partidista es moderada, y los partidos ideológicamente también tienden hacia el centro; el pluralismo polarizado es cuando existe una multiplicidad de partidos. El centro ideológico se debilita y empiezan a tomar fuerza la extrema izquierda o la extrema derecha. Cuando los gobiernos se vuelven débiles o impopulares, los partidos del centro pierden fuerza, y los partidos extremistas se convierten en una opción viable. El pluralismo atomizado tiene un índice de fragmentación muy alto (existen alrededor de nueve partidos), lo que dificulta el ejercicio del Gobierno. Y, finalmente, el bipartidismo es cuando hay dos partidos que compiten en condiciones de igualdad, uno consigue mayoría suficiente para formar el Gobierno, y la alternancia en el poder es una expectativa. Existen terceros partidos que no modifican situación. En el caso de Nuevo León, como se revisará más adelante, existe un bipartidismo *de facto*, pues sí existen diversos partidos políticos pequeños que no lograron romper el bipartidismo, mismo que terminó con el triunfo de la candidatura independiente de Jaime Rodríguez Calderón

<sup>48</sup> Es la actividad que busca influir en el Gobierno, o en el proceso político, que se dirige a alterar de alguna manera patrones sistemáticos de comportamiento social (Delfino y Zubieta, 2010, p.218). Verba y Nie (1972, p.11) definen la participación política como aquellas actividades realizadas por ciudadanos privados, que están destinadas a afectar la elección del personal gubernamental y/o de las acciones que ellos toman. Sabucedo (1996, p.91) hace referencia a aquellas acciones intencionales, legales o no,

que permiten a los hombres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes (p. 46).

**Tabla 14.**

***Dimensión Participación Política para candidaturas independientes.***

ENFOQUE DE CALIDAD	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN
PROCEDIMIENTO	PARTICIPACION POLITICA	Oportunidades de participación política
PROCEDIMIENTO	PARTICIPACION POLITICA	Participación electoral

Fuente: elaboración propia.

La primera sub-dimensión se refiere a la participación política en general, es decir, si existen mecanismos para que los ciudadanos participen en asociaciones política u organizaciones de la sociedad civil que puedan llegar a influir en las decisiones de las autoridades estatales.

La segunda sub-dimensión trata de la participación electoral mediante el sufragio activo: los niveles de participación ciudadana en las urnas.

### **3.8.1.5 Competencia política**

Morlino (2015) establece que la competencia existe cuando hay más de un actor político involucrado en los procesos de toma de decisiones políticas (p.47).

---

desarrolladas por individuos y grupos, con el objetivo de apoyar o cuestionar a cualquiera de los distintos elementos que configuran el ámbito de lo político: toma de decisiones, autoridades y estructuras.

Suele hacerse referencia a los términos de competencia política y competitividad como sinónimos, sin embargo, la competitividad es una de las características propias de la competencia electoral que hace referencia al estado del juego democrático en un momento determinado (Sartori, 1999, p.171). La competitividad electoral toma forma de indicador que traduce, en términos numéricos, la competencia existente y pretende explicar los fenómenos de cambio que tienen lugar en un contexto electoral determinado<sup>49</sup>.

Nohlen (2004, p.41) lo explica así: señala que dos condiciones centrales de las elecciones son la libre elección de los ciudadanos y el hecho de que no exista únicamente un partido. Tener opciones y capacidad para elegir entre ellas, son requisitos para elecciones democráticas. Cuando la ley resguarda esas condiciones se habla de elecciones competitivas; en caso de que no sea así, tendrá como resultado elecciones no competitivas –sistemas totalitarios- y elecciones semi-competitivas –sistemas políticos autoritarios.

Morlino (2015) establece que puede haber competencia política dentro del sistema de partidos, internamente dentro de los partidos y entre diversos grupos de intereses en escenarios diversos e interconectados (p.47)

Las principales subdimensiones que indica el autor para la dimensión de competencia política empírica está dada por el lado de entrada y el lado de salida.

En el lado de entrada, la competencia relevante es entre actores políticos, caracterizada por la libertad de todos los partidos políticos de competir entre sí y complementada por la justicia de la competencia política. Esto implica que hay pocos

---

<sup>49</sup> Véase: [http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Competitividad\\_electoral](http://www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice/index.php/Competitividad_electoral).

partidos y reglas del juego establecidas, lo cual hace posible la competencia en un contexto políticamente libre y justo. El lado de salida se refiere a esquemas alternativos en la integración de los gobiernos, por ejemplo, la competencia para formar un gabinete (p. 49).

Para Morlino una condición clave de la competencia política es el estado de Derecho (orden legal y constitucional) y una rendición de cuentas horizontal.

Para garantizar una competencia política igualitaria, se definen las siguientes subdimensiones:

**Tabla 15.**

***Dimensión Competencia Política para candidaturas independientes.***

<b>ENFOQUE DE CALIDAD</b>	<b>DIMENSIÓN</b>	<b>SUBDIMENSIÓN</b>
<b>PROCEDIMIENTO</b>	COMPETENCIA POLITICA	Alternancia efectiva
<b>PROCEDIMIENTO</b>	COMPETENCIA POLITICA	Acceso al financiamiento público
<b>PROCEDIMIENTO</b>	COMPETENCIA POLITICA	Acceso al financiamiento privado
<b>PROCEDIMIENTO</b>	COMPETENCIA POLITICA	Acceso a otro tipo de prerrogativas (medios de comunicación)

Fuente: elaboración propia.

La primera sub-dimensión medirá las posibilidades reales de que pueda existir alternancia política en un contexto determinado, en este caso, en el Estado de Nuevo León. Las sub-dimensiones dos, tres y cuatro se refieren al acceso a los candidatos (de partido e independientes) a contar con financiamiento público y privado, así como a otro

tipo de prerrogativas tales como el acceso a los medios de comunicación públicos y privados.

Lo anterior se deriva de que las campañas políticas modernas están marcadas por tres hechos relevantes: las nuevas formas de estrategias electorales (mercadotecnia político-electoral), la alta influencia de los medios de comunicación masiva, como principales vías de contacto con la población y la decreciente influencia de otros medios de aprovisionamiento, como las cuotas de la militancia ligada a la crisis de la organización y de representación de los propios partidos políticos (Woldenberg, 2000, p.81).

De manera que las llamadas prerrogativas a los partidos políticos y en este caso, a los candidatos independientes, son un factor clave para generar condiciones de competencia política en las campañas electorales.

Morlino (2015) considera que en las democracias contemporáneas, el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas es un cimiento importante de la viabilidad electoral, en el cual es difícil que los candidatos y partidos contendientes puedan competir con eficacia, sin condiciones mínimas de justicia (p.49).

### **3.8.2 Dimensiones relativas al contenido de candidaturas independientes**

El enfoque de contenido en la calidad consiste en las características estructurales de un producto, ya sea el diseño, los materiales, o el funcionamiento del bien, u otros detalles que contiene (Morlino, 2015, p.39). En el apartado teórico se revisó que la libertad y la igualdad son los principales valores de la democracia, es decir, su contenido o fin último. También se señaló que la libertad y la igualdad se expresan a través de derechos; en este caso, derechos civiles y políticos.

Morlino establece claramente, al exponer su último modelo, que existe una superposición entre derechos y estado de Derecho, puesto que la aplicación real de los derechos existentes sólo es posible cuando la mayoría de las sub-dimensiones del estado de Derecho funcionan de manera efectiva. Es decir, existe una correlación directa entre las dimensiones del estado de Derecho (y en general las procedimentales) con los valores esenciales de la democracia.

**Tabla 16.**

***Dimensiones Libertad e Igualdad para candidaturas independientes.***

Fuente: elaboración propia.

<b>ENFOQUE DE CALIDAD</b>	<b>DIMENSIÓN</b>	<b>SUBDIMENSIÓN</b>
<b>CONTENIDO</b>	LIBERTAD	Derechos Políticos: derecho al sufragio pasivo y representación proporcional a Candidaturas Independientes.
		Igualdad sustantiva a partir de la medición de las sub-dimensiones de competencia política.
<b>CONTENIDO</b>	IGUALDAD	

Para medir las dimensiones de libertad e igualdad, en el caso de las candidaturas independientes, es indispensable mencionar que la totalidad de las dimensiones del modelo aplicado impactan directamente en la libertad y la igualdad, como preceptos básicos de la democracia.

La primera sub-dimensión es relativa a los derechos políticos y de manera específica para este trabajo, se define como el derecho al sufragio pasivo y a la representación proporcional para los candidatos independientes. Es decir, la libertad de todo ciudadano para ser candidato independiente se cristaliza en un derecho político –

sufragio pasivo- y lo que conlleva el mecanismo de mayoría y el de representación proporcional, en el caso de un sistema electoral mixto, como es el que se analiza (México).

La segunda dimensión de contenido es la igualdad. Como se ha subrayado, libertad e igualdad subyacen como principios y valores de todo sistema democrático. En el caso de las candidaturas independientes, la igualdad estaría determinada por las condiciones de igualdad de condiciones para competir para los independientes, con respecto a los candidatos de partido. En este punto, se tendrá que hacer un ajuste respecto al modelo original ya que la igualdad en la competencia política, será medida mediante las dimensiones y sub-dimensiones de la competencia política, definidas en el enfoque procedimental, acceso al financiamiento público y privado, así como a los medios de comunicación públicos y privados. Este enlace entre dimensiones es una de las virtudes del modelo utilizado.

#### **4.8.3 Dimensiones relativas a los Resultados**

La calidad de un producto o servicio se deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, por su demanda reiterada del mismo producto o servicio, independientemente de cómo se produzca, de cuál sea su contenido específico o del procedimiento que siga el consumidor para adquirir dicho bien o servicio; de acuerdo con este significado, la calidad se basa simplemente en el resultado (Morlino, 2015, p.39).

El enfoque de resultados tiene directamente que ver con la satisfacción del ciudadano y con su percepción sobre los resultados de determinado Gobierno. En este punto Morlino pertenece a la corriente teórica que considera la democracia de calidad

no sólo en los procedimientos electorales para acceder a un cargo público, sino en el ejercicio del poder, es decir, en los resultados del Gobierno.

Las dos sub-dimensiones que miden los resultados son percepción ciudadana y los factores que limitan la capacidad de respuesta.

**Tabla 17.**

***Dimensión Capacidad de Respuesta en candidaturas independientes.***

<b>ENFOQUE DE CALIDAD</b>	<b>DIMENSIÓN</b>	<b>SUBDIMENSIÓN</b>
<b>RESULTADOS</b>	CAPACIDAD DE RESPUESTA (RECIPROCIDAD)	Percepción ciudadana
<b>RESULTADOS</b>	CAPACIDAD DE RESPUESTA (RECIPROCIDAD)	Factores que limitan la capacidad de respuesta

Fuente: elaboración propia.

La capacidad de respuesta de un Gobierno está directamente relacionada con el concepto de rendición de cuentas; ya que se refiere a la capacidad gubernamental de satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos.

La capacidad de respuesta es entonces, la forma en que los actos y políticas del Gobierno se acercan o se alejan de los intereses de los electores.

Las mediciones empíricas de la satisfacción y percepción ciudadana se hallan en los estudios de opinión realizados en los diferentes países, pues en ellos se manifiesta, de forma directa, la percepción de las políticas y acciones del Gobierno. Las evaluaciones del Gobierno (aprobación o desaprobación) muestran de manera general, el grado de satisfacción ciudadana con un gobernante y su legitimidad, aunque se

pueden realizar, como ya se practica desde hace tiempo, estudios de opinión especializados en ciertos temas específicos del actuar gubernamental.

La segunda sub-dimensión, en el ámbito de la capacidad de respuesta, se origina en factores que pueden obstaculizar la capacidad de respuesta; en la mayor parte de los casos, los límites de los recursos económicos son un impedimento real para cumplir ciertas necesidades, incluso en países ricos. Morlino destaca que los principales factores que pueden afectar la capacidad de respuesta son la inflación, la pobreza, la desigualdad, la inmigración y la falta de empleo. Todo ello hace que los gobiernos no cumplan con satisfacer las necesidades ciudadanas y que se genere descontento en la población y, por ende, haya una baja en la legitimidad.

Si consideramos la democracia de calidad como un régimen ampliamente legitimado, que satisface por completo a los ciudadanos, la capacidad de respuesta, medida en términos de evaluación ciudadana y percepción, serán factor clave para dimensionar la calidad de dicha democracia.

## Conclusiones de la primera parte

La primera parte del presente estudio ha descrito el origen del sufragio universal durante el siglo XVIII y su importancia clave en el desarrollo de las democracias contemporáneas. El sufragio pasivo es tema central de esta investigación, pues las candidaturas independientes son uno de los mecanismos que lo manifiestan.

Por otro lado, se ha revisado uno de los debates más actuales de la democracia: la calidad democrática. Una vez que los principales teóricos del siglo XX concluyeron que la democracia ideal era imposible, la medición de sistemas democráticos concretos se volvió fundamental.

Para ello, se han desarrollado en los últimos 30 años, variados modelos de medición empírica; que siguiendo los pasos de la investigación científica, utilizan el análisis cuantitativo, algunos otros privilegian los contextos y datos cualitativos, y algunos más; optan por una combinación de ambos.

Una vez que se han escudriñado las diversas metodologías que proponen, se ha optado por el esquema planteado por el italiano Leonardo Morlino (2014).

Dicho modelo fue elegido por presentar el enfoque de calidad más amplio (procedimiento, contenido y resultados), así como el que contempla el proceso político en su totalidad, desde las elecciones hasta los resultados obtenidos por el Gobierno; de tal forma que puede ser utilizado para cualquier tema que forme parte de este proceso y en particular, para establecer la relación entre las candidaturas independientes y la democracia de calidad.

**SEGUNDA PARTE**

**CONTEXTO DE LAS CANDIDATURAS  
INDEPENDIENTES**



## **Introducción a la segunda parte**

Como se revisó en la primera parte, la democracia actual ha pasado por diferentes etapas históricas y su forma presente es resultado del proceso conocido como Modernidad. Este proceso inició a finales del siglo XVII, y durante todo el siglo XVIII, trastocó los paradigmas más importantes de la civilización occidental, rompiendo los esquemas medievales basados en preceptos divinos. Comienza la etapa laica, científica e individualista, en la que el hombre pasa a ser centro y protagonista de los procesos sociales y políticos, teniendo como base los principios de libertad e igualdad.

Estos ideales alcanzaron su concreción en Occidente en las democracias electorales y sus sistemas para acceder al voto de manera libre e igualitaria y así ejercer el derecho político del sufragio.

En esta segunda parte se analizarán los fenómenos sociales y políticos acontecidos en la segunda mitad del siglo XX y se revisará cómo éstos modifican los conceptos de democracia y sistemas electorales, dando lugar a mecanismos nuevos y ajenos a su diseño original, tales como la paridad representativa entre géneros, o las candidaturas independientes, que es el tema del presente estudio.

En este apartado, se realizará un análisis comparativo entre diferentes países acerca de las modalidades de las candidaturas independientes, así como en las diferentes entidades de la República Mexicana, de tal manera que podamos situar histórica y contextualmente, el caso de Nuevo León. Finalmente se expondrán las reformas electorales que dieron paso a las candidaturas independientes en México y el marco normativo federal y local (Nuevo León) que prevalece sobre este tema.

## Capítulo IV. Globalización, democracia y sistemas electorales

Si bien los sistemas políticos del siglo XX estuvieron marcados por la bipolaridad entre capitalismo y socialismo, en 1989, con el derribo del muro de Berlín se inaugura un fenómeno que se ha conocido con el término “Globalización” y que más allá de la expansión e interdependencia económicas, puso de relieve el término de las ideologías y de los grandes paradigmas que distinguieron el siglo XX.

En el ámbito económico, los años ochenta estuvieron marcados por el ascenso del neoliberalismo, que rápidamente se extendió por el mundo<sup>50</sup>.

A medida que los países socialistas fueron transitando hacia los modelos occidentales de democracia, se fueron remarcando diversos fenómenos dando lugar al posmodernismo, término que suele atribuirse a Jean Francois Lyotard, tratado en su obra *La Condición Posmoderna* (1979) en la que analiza la epistemología de la cultura posmoderna como el final de las "grandes narrativas" o meta-narrativas<sup>51</sup>.

Esta postura se basa en considerar que la Modernidad no cumplió con las expectativas de universalidad de los derechos humanos, la libertad, la cultura y la democracia y por tanto, debía sustituirse con otro paradigma que atendiera la

---

<sup>50</sup> Para Giddens (1999), las características del neoliberalismo son: gobierno mínimo, sociedad civil autónoma, fundamentalismo de mercado, autoritarismo moral, el mercado de trabajo se desregula, aceptación de la desigualdad social, nacionalismo tradicional, modernización lineal, débil conciencia ecológica y teoría realista del orden internacional.

<sup>51</sup> Lyotard (1979, p.40), en dicha obra señala que los principios de la posmodernidad son la ruptura con el *Cogito* occidental, la pérdida de sentido y de unidad totalizante, crisis de valores, pluralidad de lenguajes, secularización del progreso: las sociedades han perdido el sentido de su destino, el futuro no tiene una finalidad, el futuro ha muerto, todo es presente; la tecnología como cambio de las coordenadas de espacio-tiempo y, sobre todo, una pérdida del sentido y del tiempo.

globalización de intercambios económicos y culturales que llevarían a la homogeneización de determinados valores posmodernos.

Es en este marco de rechazo a los valores universales de la Modernidad, destaca la tesis del Fukuyama (1993) que señaló que: “la proto-democracia burguesa es el fin de la historia y la máxima forma de convivencia social y organización política alcanzable para la humanidad”. Es decir, asegura “que este proceso de evolución histórica no culminaba en el socialismo, sino en la democracia y en la economía de mercado”

Por su lado, Dahrendorf (2007, p.62) señala que a medida en que los países ex-comunistas fueron experimentando una normalización, sus problemas coincidieron con los del resto del mundo. El núcleo de esos problemas reside en lo que Dahrendorf (p.200) ha llamado la “cuadratura del círculo”: ¿cómo compatibilizar en las sociedades libres la prosperidad económica creciente con la necesaria cohesión social? ¿Cómo hacerlo considerando en particular los vientos frescos pero también cortantes de los mercados globales de la globalización en general? Valga citar este fragmento de Dahrendorf (año, p.7):

En ese proceso se hicieron cada vez más evidentes los efectos colaterales inesperados de la globalización. La pompa de jabón de las expectativas excesivas del año 2000 estalló y tuvo todo tipo de consecuencias. El economicismo pareció una versión del fundamentalismo que volvía a despertar cuestiones antiquísimas en torno de los valores correctos. Además, se impuso el descubrimiento de que también hay una globalización destructiva que se expresa sobre todo en el terrorismo internacional. El 11 de septiembre de 2001 puso en marcha procesos que amenazan el orden liberal de democracia y el Estado de Derecho en el interior

de los Estados y la paz en la estructura internacional. Aparecieron las cuestiones de *governance*, de la forma adecuada de gobernar y, con ellas, cuestiones relacionadas con el orden internacional.

Ese, dice Dahrendorf, es el material del que está hecha la historia. Y es por ello que 1989 de ningún modo marca el fin de la historia sino, por el contrario, su recomienzo: "Sólo ahora es posible y también real, lo nuevo. Sea lo que fuere que traigan las próximas etapas del desarrollo, son etapas de un mundo abierto a lo nuevo" (2007, p.82).

Sardá (2000) caracteriza la crisis de la cultura política que **desató** estos cambios mediante tres componentes:

a. Crisis de identidad que afecta a los partidos tradicionales que desfasados, no transmiten en sus discursos y programas políticos mensajes a tono con las demandas de las actuales masas electorales, que no tienen nada que ver con el sistema de valores y normas sociales de la sociedad de posguerra (1946-1970) en la que nacieron y/o se desarrollaron los grandes actores de la escena política tradicional europea. Por eso, otros reclamos, entre ellos los problemas feministas, ecologistas, pacifistas y juveniles, solicitan su propio espacio político y social.

b. Crisis de representatividad, que las masas electorales tienen con los mecanismos del sistema de poder, condicionados por el desgaste de los partidos políticos tradicionales y por los importantes cambios que se han sucedido en la estructura socio-clasista de Europa.

Sardá (2000) indica que, para quien “la crisis de representación política se debe a la presencia mayoritaria de las clases medias que por su heterogeneidad de intereses hace imposible su satisfacción como cliente electoral”.

Otro factor que agudizó la crisis de los partidos políticos en México durante el siglo XX, fue el alejamiento de los gobiernos en los intereses y demandas sociales, lo que hizo que cada vez más, los ciudadanos no se sintieran representados por los partidos y los gobiernos emanados de ellos.

En particular, en México, en el año 2000 se da la alternancia política en la Presidencia de la República con el panista Vicente Fox Quezada, quien gobernó del 2000 al 2006; en 2006, el panista Felipe Calderón Hinojosa conserva la presidencia para el Partido Acción Nacional. Su sexenio estuvo marcado por la guerra contra el narcotráfico que dejó miles de muertos a lo largo del país. En 2012, el Partido Revolucionario Institucional recupera el poder con Enrique Peña Nieto; su periodo se caracteriza por una alta corrupción e impunidad, además del caso de los estudiantes muertos en Ayotzinapa. En 2018, las elecciones son ganadas por el político de izquierda Andrés Manuel López Obrador.

Esta sucesión de gobiernos, en los que la inseguridad, la corrupción, la impunidad y la pobreza imperan como los problemas más graves del país, hicieron que el desgaste de la clase política fuera en aumento. Una gran parte de ciudadanos vieron en las candidaturas independientes la alternativa al sistema de partidos. Por ello, el presente estudio representa un análisis de la primera candidatura independiente que México ha vivido en un nivel de Ejecutivo estatal.

Un elemento que se añade a la citada crisis de representación política es el cuestionamiento a los sistemas electorales actuales<sup>52</sup>. Se ha encontrado que ello, sumado con la apatía política de la población promueve el crecimiento de organizaciones de extrema derecha. En *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional* (2006) también se señala que los conocidos conceptos de globalización económica y gobernabilidad democrática han promovido el replanteamiento de los sistemas electorales e instituciones políticas (p. 3).

#### **4.1 Sistemas electorales**

Este diseño o rediseño de los sistemas políticos nuevos o heredados, según cada caso particular se hace bajo la convicción de que el sistema electoral elegido influye determinadamente en la percepción que los ciudadanos tienen del sistema político en general, en su satisfacción o insatisfacción con la democracia y sus valores, así como su vinculación o desencanto hacia la responsabilidad de los gobernantes electos.

Siguiendo con el análisis, en primer término, los sistemas electorales tienen relación directa con los sistemas de partidos, con las formas de gobierno y con el contenido de la democracia, por ello en este apartado se definirán los tres tipos de sistemas electorales en el mundo y en particular, en México y en Nuevo León.

---

<sup>52</sup> A nivel global, incluso los principios de la posmodernidad están siendo rebasados por una nueva realidad: la pos-normalidad, caracterizada por una alta complejidad y velocidad de los fenómenos, incertidumbre, cambio de los paradigmas que se sostuvieron en el siglo XX, incluyendo cuestiones políticas como la viabilidad de los partidos políticos y la democracia. Se trata de un auténtico periodo de transición entre una era y otra, en la cual todavía no se definen los nuevos referentes (Bauman 2009, p 45-56.; Morin, 2004, p.12; Giddens; 2000, p.19-31).

Nohlen (2001, p.92), uno de los principales estudiosos de los sistemas electorales señala el doble carácter de la variable sistema electoral. Por un lado, como variable dependiente, pues el sistema electoral depende de aspectos socio-estructurales, históricos y del sistema de gobierno y, por otro lado; como variable independiente, pues afecta el funcionamiento de otras instituciones políticas como la forma de gobierno y resalta: es una institución clave y punto neurálgico en el que convergen influencias de distintos orígenes y en diferentes direcciones.

El autor sostiene que el sistema electoral representa una variable para explicar las características de la organización y el funcionamiento de los sistemas de partidos. Los sistemas electorales funcionan en contextos complejos de factores diferentes que cambian en el tiempo y de un país a otro.

El análisis de los efectos de los sistemas electorales debe partir de las condiciones históricas y sociopolíticas de los países respectivos. “No hay un *best system* sino únicamente sistemas electorales que se adaptan mejor o peor, de acuerdo a las circunstancias” (p. 23).

Para este autor (p.49), existen tres enfoques para estudiarlos:

- a. Normativo: se estudia el sistema electoral a partir de convicciones teóricas y casi axiomáticas, alejadas de la experiencia empírica (estudio teórico); no toma en cuenta la contingencia histórica de los sistemas.
- b. Empírico- estadístico: se centra en lo que se puede medir. Desplaza la atención hacia el campo matemático de la materia, dejando de lado lo politológico.

c. Empírico-histórico: estudio de casos concretos, y el análisis de su contexto sociopolítico, para comprender su funcionamiento así como sus efectos. Camino inductivo para llegar al supuesto teórico.

Nohlen (p.52) es partidario del tercer enfoque pues considera que las generalizaciones o las afirmaciones teóricas, deben sujetarse más a los casos empíricos y a los contextos sociopolíticos concretos. Sin conocimiento del contexto sociopolítico no se pueden determinar los efectos de los sistemas electorales, ni abarcar las posibilidades reales de opción de los actores políticos respecto al sistema de su preferencia. El autor señala que la clasificación y teorías de los sistemas electorales llevan de modo inevitable a la corriente empírica más reciente que es el estudio de sistemas concretos y al estudio de los ámbitos sociales y políticos correspondientes a cada uno de ellos.

En ello coincide Joseph Colomer (2004, p.33) al señalar que todo sistema electoral está marcado por las circunstancias políticas, sociales y culturales de la sociedad de que se trate:

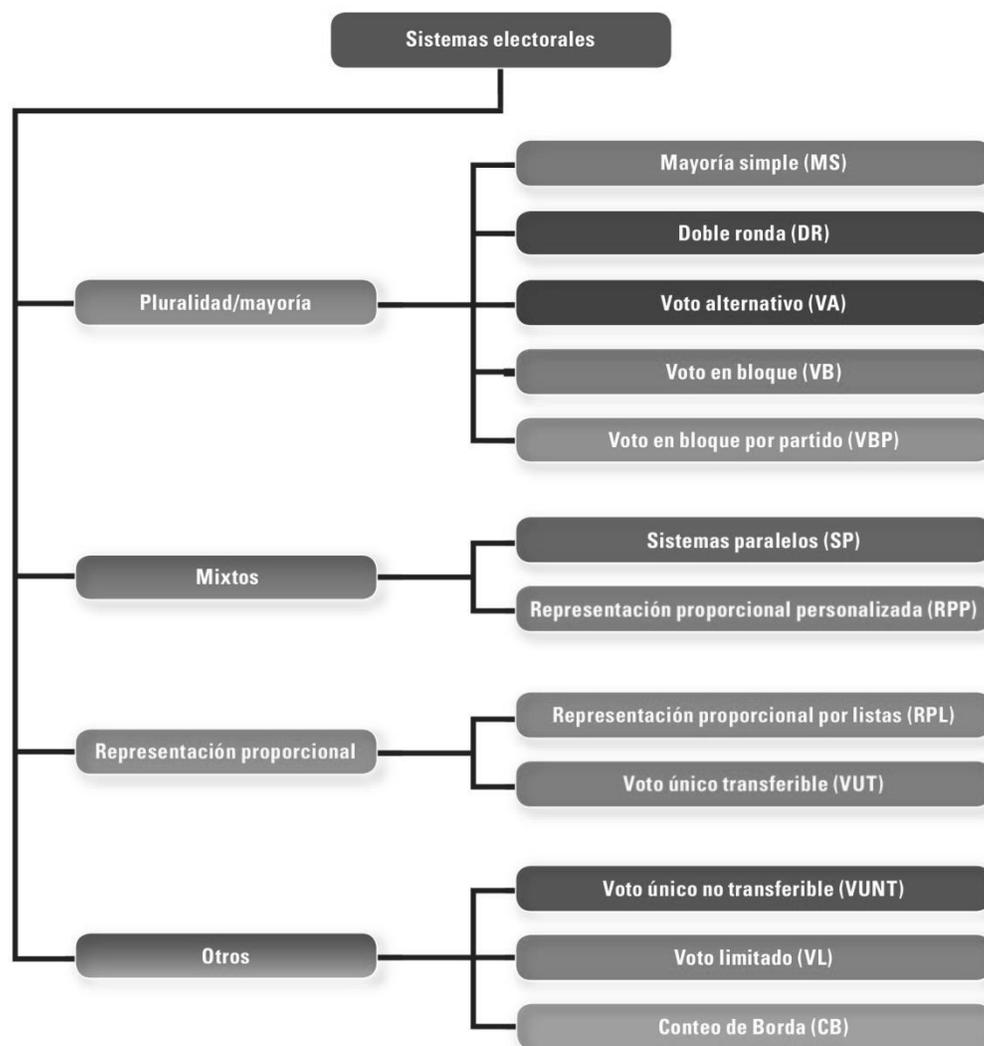
Los sistemas electorales no son variables independientes sino que son objeto de decisiones políticas por actores políticos previamente existentes, los cuales tienden a promover sus propios intereses. Los sistemas electorales son también consecuencia de los partidos políticos, las asambleas y los gobiernos previamente existentes, cada uno de los cuales tiende a preferir aquellas fórmulas y procedimientos institucionales que puedan consolidar, reforzar o aumentar su poder relativo.

Para el estudio de caso que nos ocupa, se tomará como referencia el *Manual del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)*, editado por el entonces Instituto Federal Electoral de México (2000) ahora Instituto Nacional Electoral,<sup>53</sup> que agrupa los sistemas electorales en tres grandes familias: sistemas de pluralidad/mayoría, sistemas proporcionales y sistemas mixtos.

Dentro de ellas se distinguen nueve sub-familias: mayoría simple (MS), voto en bloque (VB), voto en bloque por partido (VBP), voto alternativo (VA) y doble ronda (DR) son sistemas de pluralidad/mayoría; representación proporcional por listas (RPL) y voto único transferible (VUT) son sistemas de representación proporcional; y representación proporcional personalizada (RPP) y paralelos (SP) son ejemplos de sistemas mixtos. Además, hay otros sistemas como el voto único no transferible (VUNT), voto limitado (VL) y conteo de borda (CB) que no encajan dentro de ninguna de las categorías planteadas (ver cuadro) y pueden ser considerados como otras tres subfamilias.

---

<sup>53</sup> IFE. (2000). *Manual del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)*. 02 de abril de 2019, de TEPJF sitio:<http://www.te.gob.mx/documentación/publicaciones/libros/manual.pdf>



*Figura 7.* Tipología de Sistemas Electorales, según IDEA Internacional. Fuente: Manual para el Diseño de Sistemas Electorales (IDEA).

Respecto a la distribución internacional de estos sistemas, el manual señala que en el 2006, ésta se presentaba que la mayoría de países mantienen el sistema de mayoría simple. (Anexo 2)

Si bien dicho manual define los diferentes tipos y subtipos, sólo reproduciremos aquí los de interés para nuestro estudio de caso, es decir: mayoría simple, representación proporcional por listas y sistemas mixtos.

- a. Los sistemas de mayoría simple son aquellos que utilizan distritos uninominales. El elector vota al seleccionar a uno de los candidatos que se han postulado.
- b. La representación proporcional por listas implica que cada partido político presenta una lista de candidatos en cada uno de los distritos electorales pluripersonales o plurinominales. Los electores votan por los partidos y éstos reciben un número de escaños proporcional a su volumen de votación en el distrito electoral. Los candidatos ganadores son tomados de las listas, de acuerdo con el orden en que aparecen anotados.
- c. Los sistemas mixtos promueven la coexistencia de dos sistemas electorales que utilizan fórmulas diferentes. Los electores votan y contribuyen a la elección de los representantes bajo ambos sistemas.

Tabla 18.

**Características de los sistemas electorales.**

	<b>Características generales</b>	<b>Ventajas</b>	<b>Desventajas</b>
<b>Mayoría Simple (MS)</b>	<p>Emplea distritos uninominales.</p> <p>El elector vota al seleccionar uno de los candidatos que se han postulado.</p>	<p>Da lugar a una oposición coherente en la legislatura.</p> <p>Permite a los electores elegir entre candidatos y no sólo entre partidos.</p> <p>Brinda la oportunidad de elegir a candidatos independientes.</p>	<p>Puede fomentar el desarrollo de partidos políticos estructurados que lleguen a excluir a sectores de la población.</p> <p>Se vuelven no útiles un gran número de votos que no influyen en la elección de ningún candidato.</p> <p>Puede provocar una votación dividida.</p>
<b>Representación proporcional por listas (RPL)</b>	<p>Los partidos presentan una lista de candidatos en cada uno de los distritos electorales.</p> <p>Los electores votan por los partidos y éstos reciben un número de escaños proporcional a su volumen de votación en el distrito electoral.</p>	<p>Hacen más probable la elección de representantes de mujeres, grupos o culturas minoritarias.</p>	<p>Débil vinculación entre los legisladores elegidos y su base electoral.</p> <p>Concentración del poder en manos de los dirigentes nacionales del partido</p>
<b>Sistemas mixtos</b>	<p>Promueve que coexisten dos sistemas electorales que utilizan fórmulas diferentes.</p> <p>Los electores votan y contribuyen a la elección de los representantes bajo ambos sistemas.</p>	<p>Flexibilidad.</p> <p>Conserva beneficios de proporcionalidad y asegura que los representantes elegidos estén vinculados con determinados distritos geográficos.</p>	<p>Provoca la confusión del elector.</p> <p>Puede crear dos clases de legisladores: unos comprometidos con el electorado de una demarcación y otros comprometidos con el partido.</p>

Fuente: Tomado de bases de datos de IDEA Internacional.

En el caso de las elecciones federales, en México se aplica un sistema mixto de mayoría simple en distritos uninominales y un sistema de representación proporcional

por listas en una proporción 60-40, entre las curules repartidas por ambos principios. En los Estados federados se repite el esquema nacional, no así en el caso del Entidad federativa de Nuevo León.

Nuevo León, para la conformación de su Congreso local, si bien conserva la proporción 60-40 entre mayoría simple y representación proporcional, presenta una peculiaridad que no encontramos en ninguna parte del mundo: representación proporcional mediante la selección del mejor perdedor.

A continuación se presentan las características generales del sistema electoral en el Estado de Nuevo León.

**Tabla 19.**

***Características del sistema electoral mixto de Nuevo León, México.***

<b>Geografía electoral</b>	<b>26 distritos uninominales</b>
	<b>51 Ayuntamientos</b>
<b>Elección de Gobernador</b>	Mayoría simple
<b>Elección de Diputados Locales</b>	26 de mayoría relativa
El Congreso del Estado se conforma por un total de 42 diputados:	Hasta 16 diputaciones por representación proporcional Fórmula Hare, cociente electoral, resto mayor Lista cerrada
<b>Elección de Ayuntamientos</b>	Un presidente municipal, síndicos y regidores en la cantidad que señala la Ley Orgánica de la Administración Municipal.
51 ayuntamientos, se eligen por planillas:	
Regidores de representación proporcional:	Fórmula Hare, cociente electoral, resto mayor.  Lista cerrada.

Fuente: elaboración propia, con base en la Ley Electoral de Nuevo León, 2019.

En el siguiente apartado, se describe este sistema con mayor detalle.

## **4.2 Sistema electoral de Nuevo León: representación proporcional mediante la selección del mejor perdedor**

Nuevo León, al estar conformado por 26 distritos uninominales, cada partido sólo presenta 26 candidatos que compiten en cada uno de sus respectivos distritos, ya que la Ley Electoral establece en su artículo 263, fracción II, que “las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas a los candidatos que no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos”.

Dicha legislación, que ha regido las elecciones neoleonesas desde 1994 hasta 2018 (diez procesos electorales en total) descarta las listas plurinominales para los escaños de representación proporcional.

Esta metodología de asignación pretende superar la desventaja señalada para los sistemas de representación proporcional por listas,<sup>54</sup> (que desvinculan a los electores de sus representantes ya que, independientemente de haber accedido por mayoría simple o por representación proporcional, éstos debieron haber hecho campaña entre la población) y evita tener legisladores sin una determinada demarcación, sin lazos geográficos específicos.

En cambio, con este sistema todos los actores son responsables y están comprometidos ante el electorado. En contraparte, al no existir listas elaboradas mediante criterios específicos, los partidos no están en condiciones de utilizar las listas para promover el ascenso de las mujeres en el plano político, por mencionar un ejemplo; pero igual sería para las minorías porque hereda la desventaja de los distritos

---

<sup>54</sup> Rodríguez, JA. (2018, mayo 21) Entrevista sobre opinión del Sistema Electoral en el Estado de Nuevo León, ventajas y desventajas del sistema en torno a la representación proporcional.

uninominales (en los que la mayoría de los partidos políticos son alentados a presentar candidatos con el “más amplio nivel de aceptación”) y no atiende a las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.

Esta última desventaja es patente en los resultados de las elecciones de 2015, en las que a pesar de que la ley obligó a todos los partidos a postular igual número de candidatos hombres que mujeres (50%), únicamente 10 de 26 (38.46%) lograron ganar por mayoría simple, es decir, es menos probable la elección de mujeres en la elección de diputados bajo sistemas de mayoría.

Al aplicar la fórmula y asignaciones de representación proporcional, se asignaron 6 de 16 lugares a mujeres, es decir el 37.5%, lo que deja claro que los mejores porcentajes de votos a favor de sus respectivos partidos también recaen en su mayoría en hombres, quedando evidente la herencia de los distritos uninominales sobre la representación proporcional.

Conviene en este punto traer a colación la influencia del sistema electoral en las candidaturas independientes.

Cuando se describieron las ventajas y desventajas de los sistemas, se vio que la mayoría simple por su naturaleza, “brinda la oportunidad de elegir a candidatos independientes”.

Al ser México y Nuevo León sistemas mixtos con un 60% de escaños electos en distritos uninominales, éstos son relativamente simples de adaptar a las figuras de candidaturas independientes, no así la parte correspondiente a la representación proporcional que, sin importar la variante de que se trate, requieren de la existencia de agrupaciones o partidos políticos.

En el caso del Ejecutivo, sea éste federal o estatal, al ser su método de elección la mayoría simple, las candidaturas independientes son perfectamente posibles. Para los Ayuntamientos, dado que la elección es por planillas (integradas por Presidente municipal, Síndicos y Regidores) la elección es por mayoría simple para la planilla ganadora y en el órgano colegiado del Cabildo se incluye un componente del 40% de representación proporcional.

Al ser las planillas una forma de agrupación política es factible la inclusión de integrantes de las planillas independientes por medio de la representación proporcional.

## **Capítulo V. Comparativo internacional y nacional de candidaturas independientes**

En este capítulo se presenta un análisis comparativo de la normatividad relativa a la figura de candidaturas independientes; primero tomando el panorama internacional para después ubicarnos en Iberoamérica. También se presenta el mismo análisis a nivel nacional (México). Este repaso tiene el propósito de detectar tendencias sobre el comportamiento, la regulación jurídica y áreas de oportunidad respecto a dicha figura legal, que soporten la revisión de nuestro objeto de estudio.<sup>55</sup>

Según el Diccionario Crítico de Ciencias Sociales (2017) los objetivos del análisis comparativo, análogos a los del método científico en general, son 1) la investigación de semejanzas y diferencias (variación) entre casos, que da lugar a 2) la observación de regularidades que deben ser explicadas mediante 3) el descubrimiento de co-variación o la interpretación de la diversidad. La comparación o análisis comparativo tiene además de una función heurística, la generación de hipótesis o comprobación de las mismas.

Las categorías de comparación<sup>56</sup> que se tomaron en cuenta para realizar este ejercicio respecto a las candidaturas independientes son:

---

<sup>55</sup> La comparación, en sentido explícito, también llamada análisis comparativo, se entiende como aquella que requiere un método o métodos propios, los de la ciencia social comparativa, que se diferenciaría, por tanto, de la ciencia social no comparativa en su orientación y sus procedimientos (Ragin, 1987, p.11). Se podría decir que, en términos generales, este tipo de análisis consiste en la utilización sistemática de observaciones extraídas de dos o más entidades macrosociales (países, sociedades, sistemas políticos o subsistemas, organizaciones, culturas), o varios momentos en la historia de una sociedad, para examinar sus semejanzas y diferencias, e indagar sobre las causas de estas (Elder, 1976, p.72; Lijphart, 1971, p.209). Esta forma de análisis se ha utilizado en la Sociología, la Antropología, la Economía, la Historia, la Psicología Social y, en una medida muy importante, en la Ciencia Política, una de cuyas subdisciplinas más importantes, la Política Comparada (en su origen *comparative politics* o *comparative government*), lleva en su nombre el método que utiliza. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Disponible en: [ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo\\_a.htm](http://ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo_a.htm). (agosto, 2017).

<sup>56</sup> Estas categorías son las que en la mayor parte de los países son la principal materia de discusión y debate. En México, en el proceso electoral de 2015, que se analizará en el capítulo siguiente, fueron los temas cruciales de las candidaturas independientes, algunos de los cuales tuvieron que ser resueltos por instancias jurisdiccionales.

- a. Permisi3n para que los pa3ses tengan candidaturas independientes (si es viable jur3dicamente dicha figura o no es viable)
- b. Requisitos para que un ciudadano acceda a una candidatura independiente (condiciones para obtener una candidatura independiente)
- c. Financiamiento p3blico y privado, as3 como otro tipo de prerrogativa, en este caso, acceso a los medios de comunicaci3n.

### 5.1 Permisi3n para candidaturas independientes en el 3mbito internacional

En un primer acercamiento se revisar3 qu3 tan extendida se encuentra la permisi3n de candidatos independientes, es decir, de ciudadanos sin partido, para competir por los puestos ejecutivos y/o legislativos.

De una muestra tomada por ACE Project o Red de Conocimientos Electorales (2014),<sup>57</sup> entre 219 pa3ses, las cifras son las siguientes:

En 21 pa3ses no est3n consideradas las candidaturas independientes, en 183 s3 se permiten; de 10 no se tuvo informaci3n disponible y en 5 casos no es aplicable el t3rmino ya que se trata de monarqu3as u otro sistema de gobierno no electoral.

---

<sup>57</sup> En 1998, IDEA, IFES y UNDESA establecieron el Proyecto ACE (Administraci3n y Costo de Elecciones). La actual *Red de conocimientos electorales ACE* (cuyo nombre fue cambiado en 2006 y en el que ACE ya no es un acr3nimo) es un esfuerzo en el que colaboran ocho organizaciones: IDEA, EISA, Elecciones Canad3, el Instituto Nacional Electoral (INE) de M3xico, IFES, el Centro Carter, NUD y la Divisi3n de Asistencia Electoral de Naciones Unidas (UNEAD, por sus siglas en ingl3s). Ver: <http://aceproject.org/about-es>.

Tabla 20.

***Candidaturas independientes en el mundo. Proyecto ACE, Red de Conocimientos Electorales.***

¿Pueden competir en las elecciones presidenciales o legislativas candidatos que no estén afiliados a un partido político (independientes)?	Cantidad de países
Países con un sistema monárquico o no electoral	5
Países sin información disponible	10
Países que no consideran candidaturas independientes en ningún cargo público	21
Países que sí consideran las candidaturas independientes en algún cargo público	183
<b>Total</b>	<b>219</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Proyecto ACE, 2014.

De los 183 países que sí permiten candidaturas independientes, sólo dos lo hacen en la Cámara Alta, 54 sólo en la Cámara Baja, 16 únicamente en la Presidencia, 7 en ambas Cámaras, 1 en Cámara Alta y Presidente, 5 en Cámara Baja y Presidente y 98 en todos los puestos. A continuación se presenta la prevalencia en porcentajes:

Tabla 21.

***Comparativo de la permisión de candidaturas independientes en el mundo.***

Permisión Candidaturas Independientes	Cantidad de países	Porcentaje
Ningún puesto	21	10.29%
Cámara Alta	2	0.98%
Cámara Baja	54	26.47%
Presidencia	16	7.84%

Ambas Cámaras	7	3.43%
Cámara Alta y Presidencia	1	0.49%
Cámara Baja y Presidencia	5	2.45%
Todos los puestos	98	48.04%
<b>TOTAL</b>	204	100.00%

Fuente: elaboración propia con datos de Proyecto ACE, 2014.

En seguida se realiza un desglose de cada uno de los grupos mencionados, haciendo énfasis en aquellos países del continente americano y en su caso, lo que determina la Constitución de cada país respecto a las candidaturas independientes.

Tomando como base los mismos datos pero a efecto de tener una muestra con mayor afinidad a nuestro caso de estudio, extrayendo solamente los países iberoamericanos, la información que resulta es la siguiente.

**Tabla 22.**

***Comparativo de la permisión de candidaturas independientes en Iberoamérica.***

<b>Permisión Candidaturas Independientes</b>	<b>Países Iberoamericanos</b>	<b>Porcentaje</b>
Ningún puesto	6	28.57%
Cámara Baja	2	9.52%
Ambas Cámaras	1	4.76%
Cámara Baja y Presidencia	1	4.76%
Todos los puestos	11	52.38%
<b>TOTAL</b>	21	100.00%

Fuente: elaboración propia con datos de Proyecto ACE, 2014.

El principal hallazgo que encontramos en estas primeras cifras es que si bien la permisión de candidaturas independientes es alta; es notorio en el caso Iberoamericano, el porcentaje de países que no las permiten (28.57%), es decir 1 de cada 3.

## **5.2 Requisitos para acceder a una candidatura independiente en el ámbito internacional**

El segundo punto a analizar es qué tipo de requisitos son solicitados al ciudadano que desea acceder a una candidatura independiente; ya que este factor es crucial para el proceso legal pues como se verá a continuación el principal requisito es el apoyo de los ciudadanos a dicha candidatura (en ocasiones también de agrupaciones políticas) materializado en firmas.

En el caso de los países iberoamericanos los dos requisitos fundamentales son:

- a. Recopilación de firmas ciudadanas, que van desde el 0.5% hasta el 5% del padrón electoral ciudadano. En este punto, no se encuentra un patrón en los países analizados.
- b. En algunos casos, la candidatura independiente sólo se puede obtener a través de una agrupación política o ciudadana (Bolivia, Perú y República Dominicana).

Existe una diversidad amplia en las prácticas de candidaturas independientes, desde países que solicitan 0.5% de firmas ciudadanas del padrón electoral (como el caso de Chile), hasta países que van hasta el 5% como Ecuador y Venezuela.

### **5.3 Financiamiento público, privado, y acceso a medios de comunicación para candidatos independientes en el ámbito internacional**

Con respecto al acceso al financiamiento público y/o privado, así como el acceso a los medios de comunicación, se encuentran los siguientes hallazgos de la muestra de países iberoamericanos:

- a. Respecto al financiamiento público, la mayor parte de los países consideran al candidato independiente similar a un partido político, por lo que el trato financiero es el mismo. Las dos excepciones son Chile y México, quienes le otorgan la cantidad de un partido político con la menor votación (Chile) o en el caso de México, a un partido de reciente creación. La excepción es El Salvador, que no otorga financiamiento público a candidatos independientes.
- b. Por lo que respecta al financiamiento privado, sucede lo mismo que en el punto anterior. Las excepciones son Colombia (donde es fijado por la autoridad electoral nacional) y México (que varía de acuerdo a cada entidad federativa y es determinado por el organismo electoral local).
- c. La tendencia respecto al acceso a los medios de comunicación es similar en todos los países de la muestra y consiste en darles un trato como partido político de reciente creación.

La siguiente tabla muestra los casos específicos de los países y sustentan los hallazgos descritos.

Tabla 23.

***Financiamiento público, privado y acceso a medios de comunicación en Iberoamérica.***

	<b>Financiamiento Público</b>	<b>Financiamiento Privado</b>	<b>Medios de Comunicación</b>
<b>Bolivia</b>	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.
<b>Chile</b>	Se dará un monto similar al que le corresponda al partido que hubiere obtenido en esa elección el menor número de votos.	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Se le concede el mismo tiempo que le corresponda al partido político que hubiere obtenido menos votos.
<b>Colombia</b>	Se cuanta con la misma disposición que la de los partidos políticos.	Será fijado por el Consejo Nacional Electoral dependiendo de la elección.	Se dará un espacio equitativo.
<b>Ecuador</b>	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.
<b>El Salvador</b>	No reciben.	Puede recibir a través de un grupo de apoyo.	Son iguales a las de un candidato de partido político.
<b>Honduras</b>	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.
<b>México</b>	En general se le da lo mismo que a un partido de nuevo ingreso.	Varía según región.	Son iguales a las de un candidato de partido político

<b>Panamá</b>	Se le entregará, dentro de los sesenta días calendario siguientes a dicho reconocimiento, una suma inicial de cincuenta centésimos de balboa (B/.050.) por cada adherente que haya inscrito para su postulación.	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.
<b>Paraguay</b>	Son iguales a las de un candidato de partido político	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.
<b>Perú</b>	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.
<b>República Dominicana</b>	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.
<b>Venezuela</b>	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.	Son iguales a las de un candidato de partido político.

Fuente: elaboración propia, con base en las legislaciones de cada país.

#### 5.4. Requisitos para candidaturas independientes a nivel federal (México)

En el marco nacional, el análisis comparativo se enfocará en los requisitos para que un ciudadano acceda a una candidatura independiente, así como al acceso al financiamiento público, privado, y medios de comunicación. En este punto debemos destacar que en México, la permisión alcanza a las 32 entidades federativas, ya que a partir de la reforma constitucional y a las leyes electorales aprobadas en 2013-2014, permiten las candidaturas independientes en el territorio nacional y éstas se hallan garantizadas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), que las contempla en sus artículos 357 al 365.

Para registrar una candidatura independiente, en los puestos públicos federales, se deben cumplir las normas que señalan los artículos 369 al 371 de dicha Ley, los cuales se resumen a continuación:

- a. Para el puesto de Presidente se requiere contar con el apoyo equivalente del 1% de la lista nominal electoral, integradas por electores de por lo menos 17 entidades federativas, recolectadas en un plazo de ciento veinte días y antes del 31 de agosto del año previo a la elección.
- b. Para el puesto de Senador es necesario contar con el apoyo equivalente del 2% de la lista nominal electoral, integradas por la mitad de los distritos electorales, siendo mayor al 1%, recabadas en un plazo de noventa días y antes del 31 de agosto del año previo a la elección.
- c. Para el puesto de Diputado al Congreso Federal es requisito contar con el apoyo equivalente del 2% de la lista nominal electoral, integradas por la mitad de las secciones electorales, siendo mayor al 1%, recabadas en un plazo de sesenta días y antes del 31 de agosto del año previo a la elección.

Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, son considerados como un partido político de nuevo registro y se reparten como se muestra a continuación, según los artículos 407 y 408, que establecen lo siguiente:

- a. Para el cargo de Presidente: se distribuirá el 33.3% del monto público en forma igualitaria entre todos los candidatos independientes.

- b. Para el cargo de Senador: se distribuirá el 33.3% del monto público en forma igualitaria entre todos los candidatos independientes.
- c. Para el cargo de Diputado: se distribuirá el 33.3% del monto público en forma igualitaria entre todos los candidatos independientes.

Respecto al financiamiento privado, todo candidato independiente tiene derecho a éste, mientras no sobrepase el 10% del tope de gastos para la elección, como lo especifica el artículo 399 de la misma ley.

En cuanto a la utilización de los tiempos oficiales en los medios de comunicación, los candidatos independientes tienen el mismo derecho, de manera equitativa, que los otros candidatos durante la campaña electoral, de acuerdo con los artículos 411 a 419 de la citada Ley.

Como se observa, a nivel federal, el candidato independiente en México recibe el trato de un partido de reciente creación. Cabe hacer notar un aspecto importante: la normatividad determina los montos del financiamiento público considerando a los candidatos independientes en su conjunto, como un partido político, lo cual sujeta dichos montos a la cantidad de candidatos que se registren por esta vía.

## **5.5 Requisitos para candidatos independientes en las entidades federativas de México**

A nivel estatal, cada entidad federativa regula su normatividad electoral. En una revisión de los 32 estados, respecto a los requisitos para ser candidato independiente a los diferentes puestos de elección popular (Ejecutivo, Legislativo y Ayuntamientos), se encuentra lo siguiente:

- a. Las firmas ciudadanas son el principal requisito para acceder a una candidatura independiente.
- b. Para el cargo de Gobernador, la moda estadística de la cantidad de firmas requeridas se ubica en una cantidad de firmas igual al 3% de los electores, en 15 estados se fija ese porcentaje; el porcentaje máximo requerido en los otros estados es de un 5% (Aguascalientes y Nayarit) y el mínimo de 0.25% (Chiapas).
- c. Para el caso de Diputado local, la moda se ubica en el 3% para las candidaturas independientes, pero esta vez con un máximo de 15% y un mínimo de 1.5%.
- d. Para el caso de Ayuntamientos no se encontró una tendencia nacional, es diverso para cada entidad.

La siguiente tabla muestran los comportamientos por entidad federativa:

**Tabla 24.**

***Requisitos para candidatos independientes en las entidades federativas para el cargo de Ejecutivo.***

Estados	Cantidad de firmas	Integración de firmas
Aguascalientes	Al menos 5%.	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos.
Baja california	Por lo menos tres municipios que sumen entre todos cuando menos el 2%.	-----
Baja California Sur	Al menos 4%.	Integradas por electores de por lo menos nueve distritos electorales, que sumen cuando menos 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellos.

Campeche	Al menos 2%.	Integradas por electores de por lo menos cinco municipios que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada uno de ellos.
Chiapas	El equivalente al 0.25%.	Que represente cuando menos al 0.15% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.
Chihuahua	El equivalente al 3%.	Integrada por electores de por lo menos 45 municipios, que representen al menos 2% de la lista nominal de cada uno de dichos municipios.
Coahuila	El equivalente al 1.5%.	-----
Colima	Igual o mayor al 3%.	-----
Durango	Equivalente al 3%.	Estar integrada por electores de por lo menos 20 municipios que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.
Estado de México	Equivalente al 3%.	Estar integrada por electores de por lo menos 64 municipios que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada uno de ellos.
Guanajuato	Equivalente al 3%.	Estar integrada por electores de por lo menos 24 municipios que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellos.
Guerrero	Equivalente al 3%.	Estar integrada por electores de por lo menos 41 municipios que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada uno de ellos.
Hidalgo	Equivalente al 3%.	Estar integrada por electores de por lo menos 43 municipios que representen por lo menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada uno de ellos.
Jalisco	Equivalente al 1%.	Estar integrada por electores de por lo menos 65 municipios que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

Michoacán	Al menos 2%.	Deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distintos distritos electorales de los que se compone el Estado.
Morelos	Equivalente al 2%.	Estar integrada por electores de por lo menos el 1% o más de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.
Nayarit	Al menos 5% del total de la lista nominal del estado.	-----
Nuevo León	Equivalente al 3%.	Estar conformado por electores de por lo menos 26 municipios del estado, que representen al menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada uno de ellos.
Oaxaca	Equivalente al 2%.	Por lo menos en 15 distritos electorales.
Puebla	Equivalente al 3%.	Integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al 2% del listado que le corresponda.
Querétaro	Al menos el 3%.	Distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el estado.
Quintana Roo	Equivalente al 3%.	Distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el estado.
San Luis Potosí	Por lo menos el 2% de la lista nominal del estado.	-----
Sinaloa	Equivalente al 2%.	Integradas por electores de por lo menos la mitad de los municipios del estado, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.
Sonora	El 3%.	
Tabasco	El 2%.	Integrada por electores de por lo menos 11 distritos electorales locales, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellos.

Tamaulipas	El 3%.	-----
Tlaxcala	Equivalente al 3%.	-----
Veracruz	Equivalente al 3%.	Integrada por electores de todos los distritos electorales que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.
Yucatán	Equivalente al 2%.	Integrada por ciudadanos de por lo menos 54 municipios que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en las listas nominales de electores de cada uno de ellos.
Zacatecas	Equivalente al 1%.	Integrada por electores de por lo menos 30 municipios o nueve distritos del estado que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

Fuente: elaboración propia con datos de las legislaciones electorales locales mexicanas

En los anexos 4 y 5 se describen las tablas con los requisitos para candidatos independientes en las entidades federativas para el cargo de Diputado local y los requisitos para candidatos independientes en las entidades federativas para Ayuntamientos.

### **5.6 Acceso al financiamiento público, privado y a medios de comunicación, para candidatos independientes, en las entidades federativas de México**

Al realizar la revisión de los 32 estados federativos de México, se encontraron los siguientes hallazgos:

- a. Respecto al financiamiento público, la tendencia clara es que a un candidato independiente se le considera un partido de reciente creación. En México, por ejemplo, un partido reciente recibe el 2% del financiamiento público total; de ese 2%, para el cargo de Presidente, se distribuirá el 33.3% del monto público en forma igualitaria entre todos los candidatos independientes.

- b. En lo que respecta al financiamiento privado, que pueden obtener los candidatos independientes, la tendencia nacional es que no rebase el 10% del tope de gastos de campaña que fija el organismo electoral para cada tipo de elección. Las tres excepciones son Chiapas, con un 25%, Chihuahua y Oaxaca con el 30%
- c. Relativo al acceso a los medios de comunicación, al igual que en el financiamiento público, un candidato independiente es considerado como un partido de reciente creación y esa proporcionalidad es la que recibe en tiempos de radio y televisión sólo en periodo de campañas electorales, es decir, excluye el tiempo de las precampañas.

Los casos particulares de las entidades federativas en cuestión y que sustentan los hallazgos descritos con anterioridad se describen en el Anexo 6 en la tabla que indica las prerrogativas a candidatos independientes en las entidades federativas de México.

## **Capítulo VI. Reformas que permiten las candidaturas independientes en México**

El presente capítulo tiene como objetivo identificar acontecimientos clave en la historia democrática de México, los cuales han sido antesala para el reconocimiento de las candidaturas independientes en el marco regulador constitucional de nuestro país.

### **6.1 Desarrollo histórico de las candidaturas independientes en México**

En México, en estricto sentido, las candidaturas independientes se encuentran en el origen de nuestro sistema democrático. Desde la independencia como país, en el año 1910, no existía la figura legal de partidos políticos. La manera en que se desarrollaban las elecciones consistía en que, cercana la fecha de la elección correspondiente, se formaban “clubes” para apoyar a determinada persona para un puesto específico, mismos que desaparecían después del período electoral. Por ejemplo, Porfirio Díaz contendió (y ganó) cinco veces contra un candidato independiente: el abogado zacatecano Nicolás Zúñiga y Miranda.

En las elecciones de 1910 se presentó además de Zúñiga, Francisco I. Madero, cuyos resultados electorales fueron calificados de fraudulentos y fueron el inicio de la Revolución Mexicana que tomó como lema: “Sufragio Efectivo, No Reelección”<sup>58</sup>, de tal

---

<sup>58</sup> Desde la época de la República Restaurada, hasta la segunda década del Siglo XX, el principio de No Reelección fue la bandera de los levantamientos armados más importantes en México. El primero, que tuvo lugar en el último cuarto del Siglo XIX, fue avalado por el Plan de Tuxtepec, y desembocó en un régimen de gran estabilidad y duración; el segundo, que tuvo lugar en nuestro siglo, se apoyó en el Plan de San Luis Potosí, y desató un proceso de profundas transformaciones políticas y sociales que se consolidaron hasta después de más de una década de guerra civil. La no reelección, como condición para la existencia de la democracia en México, ha sido una idea de gran continuidad en nuestra historia política, desde la época de Benito Juárez, pues el continuismo o la perpetuación en el poder se percibe como una amenaza mayor que la anulación del derecho de reelegir a un gobernante si es esa la voluntad del pueblo. El recuerdo del caudillismo de Antonio López de Santa Anna, los intentos de Juárez y de Sebastián Lerdo

forma que al triunfar Madero y promulgarse la Constitución de 1917, se renovó la Ley Electoral, la cual fue promulgada el 1° de junio de 1918.

Esta ley determina los diferentes procesos de registro de candidatos de partido y también de candidatos no dependientes, en su artículo 107 establecía:

Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estén apoyados por 50 ciudadanos del distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deben dar publicidad y se sujeten a los requisitos prevenidos en las fracciones siete y ocho del artículo anterior. Para que un candidato independiente senador por la República sea registrado bastará que llene las condiciones anteriores pero sólo se exigirá que esté apoyado por 50 ciudadanos de cualquier distrito electoral del Estado.

Las fracciones a que se refiere este artículo son las siguientes:

Artículo 106. [...]

VII.- que registre su candidatura durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente dentro de los mismos plazos. El registro se hará en la cabecera del distrito electoral si se trata de diputados, en la capital del Estado si es de senadores o presidente de la República.

VIII.- que la misma junta directiva o las sucursales que de ella dependen nombren

---

de Tejada por mantenerse en el poder, y la permanencia de Porfirio Díaz en la silla presidencial parecían demostrar, inequívocamente, que las condiciones de México se prestaban para que la reelección se convirtiera en un instrumento antidemocrático por excelencia (Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2004; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx>)

sus representantes en las diversas municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente.

Además, el artículo 108 señalaba:

Los candidatos tendrán derecho a vigilar los actos electorales correspondientes a su elección acreditando haber registrado su candidatura.

Es importante aclarar que no era esta la única figura contemplada en la elección, puesto que los modelos de boleta aprobados, y por tanto obligatorios, contenían una advertencia:

ADVERTENCIA. Si quiere usted votar por una candidatura registrada, puede hacerlo poniendo una cruz con lápiz dentro del círculo, triángulo o cuadro de color, que corresponda a la candidatura del propietario, debiendo hacer lo mismo con el suplente y si usted desea votar por candidatos propietarios y suplentes no registrados, escriba sus nombres en la línea de puntos respectiva (Arreola, 2015, p. 125).

Es decir, cualquier ciudadano que contara con apego, simpatía o apoyo de algún ciudadano podía recibir votos sin necesidad de registrarse; lo más importante a destacar es que estos votos tenían que ser computados y reportados dentro de los resultados de la elección.

En México se institucionalizó la Revolución con la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, que actualmente es el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aun con el surgimiento de esta organización, como partido político, es importante mencionar que la figura de los candidatos independientes continuaba con gran arraigo. Un ejemplo de lo anterior sucedió en 1929, cuando la candidatura independiente de José

Vasconcelos obtuvo una gran cantidad de votos y cuando fueron dados a conocer los resultados, éste no dudó en considerarlos fraudulentos y llamó a la insurrección para avalar la descalificación de la elección.

Es hasta el 7 de enero de 1946 cuando se reforma la Ley Electoral federal, que se prohibieron las candidaturas independientes y se estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, permaneció la figura de “candidato no registrado”, la cual consistía en reservar un espacio en la boleta electoral para que el votante pudiera escribir el nombre de algún ciudadano no registrado.

Aunque los votos por “candidatos no registrados” siempre fue meramente testimonial, cabe señalar dos puntos relevantes de dicha figura. El primero de ellos es la elección presidencial de 1976. Ese año, el principal partido de oposición, el Partido Acción Nacional, no pudo alcanzar el consenso interno para nombrar candidato pero uno de sus precandidatos, Pablo Emilio Madero Belden, decidió postularse como candidato no registrado, aunque sin hacer campaña oficial más que la publicación de algunos desplegados y declaraciones periodísticas.

En el otro lado del espectro ideológico-político, el Partido Comunista Mexicano, carente de registro, decidió postular como candidato a Valentín Campa Salazar. Los resultados oficiales de ese año registraron 921,000 votos (5.21% del total) por candidatos no registrados. Esta elección con candidato único registrado a la Presidencia de la República (José López Portillo) y sus resultados dieron origen a la reforma electoral de 1977, iniciando la transición mexicana a la democracia.

En 1998 se da otro acontecimiento que merece la atención por haber sucedido en elecciones de carácter municipal. En el Estado de Tamaulipas, las elecciones municipales realizadas el 25 de octubre de ese año presentaron un hecho inusual: la C. María del Rosario Elizondo Salinas fue electa Presidenta municipal del Municipio de Santander Jiménez. Los resultados oficiales se pueden consultar en el Anexo 7.

En la misma fecha, dicho Consejo declaró la validez de la elección y acordó la expedición de la constancia de mayoría a la planilla no registrada. No conforme con los resultados, el PRI interpuso recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas, el cual sostuvo que dicha elección era válida, ya que el hecho de que en la boleta se pudiera sufragar por candidatos no registrados era una opción que permitía al ciudadano que no simpatizara con ninguna de las corrientes políticas registradas, proponer a una persona de su satisfacción, siendo una vía alterna para llegar a ser parte integrante de los poderes públicos, en caso de lograr obtener el apoyo de las mayorías. Lo anterior permitió que la C. María del Rosario Elizondo Salinas, fuera la primera candidata no registrada en obtener el triunfo en las urnas.

Los esfuerzos a favor de posicionar candidaturas ciudadanas independientes en puestos de elección popular se intensificaron al inicio del siglo XXI. Empero, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales electorales no fueron favorables para su consolidación. Como ejemplo de lo anterior citaremos una breve descripción de algunas de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- a. Octubre 25, 2001. Confirmó la resolución de las autoridades electorales del estado de Michoacán que le negaron el registro a Manuel Guillén Monzón como candidato independiente a Gobernador.
- b. Marzo 28, 2003. Confirmó la resolución de las autoridades electorales del Estado de México que negaron el registro como candidatos independientes a presidentes municipales a Gilberto Rocha (Ixtapaluca), Eugenia Alaniz (Atizapán) y Arturo Noguez (Villa Nicolás Romero).
- c. Junio 13, 2003. Desechó por extemporáneo el recurso de Óscar Flores Rabadán y Eduardo Fernando López Castillo, que pretendían ser candidatos independientes a diputados locales en el estado de Morelos.
- d. Agosto 7, 2003. Declaró improcedente y desechó el recurso de Valentín Pobedano Arce, quien se ostentó como candidato independiente, en contra del resultado de la elección de Presidente Municipal en Temixco, Morelos.
- e. Diciembre 22, 2004. Rechazó el presunto triunfo del candidato independiente José Hernández Mendoza, en el municipio Las Vigas de Ramírez, en el Estado de Veracruz.
- f. Mayo 19, 2005. Confirmó la negativa, de las autoridades del Estado de México, a recibir el registro de Mauricio Miguel Ángel Valdés Rodríguez como candidato a Gobernador independiente.

Es pertinente destacar como lo hicimos en la parte primera de esta investigación, la presentación de la candidatura independiente para la Presidencia de México, en el año

2004, del C. Jorge Castañeda Gutman<sup>59</sup>. El camino que recorrió el ciudadano inició con la solicitud ante el Instituto Federal Electoral (IFE) de su inscripción como candidato, fundamentando su registro en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y el artículo 35, fracción II, de la Constitución Mexicana. No obstante, la autoridad negó el registro argumentando dos razones: la exclusiva facultad de los partidos políticos para postular candidatos y que el proceso de registro aún no iniciaba (DEPPP/DPPF/569/04, 2004).

A raíz de esto, Castañeda Gutman presentó una demanda de amparo, la cual fue turnada al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien resolvió sobreseer la demanda por “considerar que se trataba de una cuestión puramente electoral y no de posibles violaciones de garantías individuales y que, en consecuencia, el amparo resultaba improcedente” (Resolución de la Corte Interamericana, 2005, p.2).

Castañeda Gutman decidió inconformarse e interpuso un recurso de revisión, el cual fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (743/2005), la que confirmó la resolución aduciendo que el juicio de amparo no era el medio correcto para interponer quejas relativas a derechos político-electorales.

Tomando como base esta resolución, Castañeda promovió el caso ante organismos internacionales, presentando la presunta violación en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) argumentando que en México no existía

---

<sup>59</sup> Mariana Hernández Olmos. *La importancia de las candidaturas independientes, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral* No. 12 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012 y Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia del 6 de Agosto de 2008, STCIDHM01, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM01.pdf> consultada el 7 de septiembre de 2017.

un recurso en la jurisdicción interna para impedir daño en su perjuicio, así como “la falta de efectividad de los recursos de la justicia administrativa de la acción de inconstitucionalidad” (Resolución de la Corte Interamericana 2005, p.2). Asimismo, solicitó a la Corte que determinara que México era responsable por la violación en perjuicio de Jorge Castañeda Gutman, del artículo 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos y que adoptara las medidas legislativas para hacer efectivos los derechos protegidos por los artículos 1 y 2 de la Convención (Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2007, p.22).

Por unanimidad, la Corte Interamericana resolvió el día 6 de agosto de 2008, que el Estado Mexicano violó el derecho a la protección judicial de Jorge Castañeda Gutman, aunque no su derecho político a ser votado y tampoco su derecho de igualdad ante la ley. Pero dispuso que México ajustara la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano, de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantizara a los ciudadanos, de forma efectiva, el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido. Determinó además que el Estado debería pagar a Jorge Castañeda Gutman el monto fijado por el reintegro de costos y gastos (US\$ 7,000.00, siete mil dólares de los Estados Unidos de América).

Hasta ese momento, en el año 2008, como lo señaló Lorenzo Córdova, actual Presidente del Instituto Nacional Electoral, quedó establecido que “las candidaturas independientes no estaban prohibidas constitucionalmente, pero tampoco era obligatorio

que fueran reconocidas por el legislador, quien de esta manera tenía la potestad de establecerlas o no en su ámbito de competencia (federal o local) (Arellano, 2015, p. 3).

En la transformación del sistema político mexicano, el ciclo de reformas electorales de las últimas tres décadas del siglo XX, tuvo como uno de sus puntos medulares la construcción y consolidación del sistema de partidos. Muestra de esa aspiración es la institucionalización de los partidos políticos en 1977, el establecimiento de un sistema de financiamiento preponderantemente público, así como la transformación de la representación política con la inclusión del sistema de representación proporcional.

A partir de las subsecuentes reformas electorales y como resultado del reclamo ciudadano que mantuvo el tema en la discusión política nacional, tiene lugar el regreso de las candidaturas independientes al sistema electoral mexicano, especialmente debido al descrédito generalizado de los partidos políticos.

Como hemos desarrollado en esta segunda parte de nuestra investigación, la postulación de candidaturas independientes tiene procedimientos relativamente sencillos para participar y contender en una campaña. No sucede lo mismo con la representación proporcional, ya que el establecimiento de umbrales de acceso, la conformación de listas fuera de los partidos obstaculizan la participación de los independientes; mientras que los sistemas mixtos que combinen ambos principios pueden disminuir estas desventajas estructurales, o bien tensionarlas, dependiendo de lo establecido en las leyes y reglamentos.

## **“6.2 Marco regulatorio de las candidaturas independientes en México**

El marco jurídico actual que regula las candidaturas independientes en México es consecuencia de un proceso de cambios normativos de aproximadamente 30 años en México.

Como se revisó en la primera parte, la primera generación de reformas electorales, iniciada en los años setenta incentivó y dio cauce institucional al pluralismo político que logró consolidar un sistema de partidos plural y competitivo.

La segunda generación, madurada en los albores de los años noventa, generó instituciones electorales especializadas que fueron ganando autonomía, independencia y profesionalismo. En virtud de esas reformas fue posible garantizar una competencia electoral transparente, imparcial y efectiva. La tercera generación, que podemos agrupar con las reformas de 1993, 1996 y 2007 estuvo orientada a auspiciar condiciones de competencia cada vez más equitativas.

En el desarrollo de los procesos de reformas, que se relacionan con el ámbito de las candidaturas independientes, es importante destacar tres reformas sustanciales:

- a. En el 2011, la reforma constitucional en materia de derechos humanos<sup>60</sup>.
- b. La reforma político-electoral en materia de participación ciudadana del 2012.
- c. La reforma político-electoral del 2014.

---

<sup>60</sup> Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución, y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Este conjunto de reformas involucran el desarrollo de nuevos mecanismos no contemplados en los procedimientos e instituciones democráticas, uno de los cuales son las candidaturas independientes. En seguida se describirán las reformas mencionadas, pues nos acercan a nuestro objeto de estudio.

### **6.2.1 Reforma constitucional en materia de derechos humanos**

En la reforma en materia de derechos humanos del 2011 se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos, no sólo en la Constitución, sino en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte. El pronunciamiento constitucional abre espacio a tratados internacionales a los que México se había comprometido desde la década de los sesenta, pero sobre los que no se habían realizado acciones específicas ni se contaba con las garantías para un cabal aseguramiento de tales derechos. El posicionar en rango constitucional los principios establecidos en los tratados internacionales y sus garantías, brinda oportunidades para que los derechos humanos se protejan de manera efectiva en el Estado Mexicano. En relación al tema que nos ocupa, concretamente, en tratados internacionales tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están definidos los parámetros internacionales conforme a los cuales se definen los derechos políticos y su alcance. En el primero de los tratados en mención, en el artículo 23 se expresa:

#### **23. Derechos políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se estipula lo siguiente:

Artículo 25.

Todos los ciudadanos gozarán sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El impulso a los derechos humanos en materia internacional, con la reforma del 2011 incluye los derechos políticos entre los cuales se enmarca el derecho a ser votado.

El derecho humano a la participación política y en su ejercicio particular a través del sufragio pasivo reviste importancia para abonar a la reforma constitucional de los derechos humanos, ya que trata de romper el obstáculo para transitar a una democracia en la cual existan opciones diversas a los partidos políticos y además, se estrechen los lazos entre ciudadanos y políticos, mediante una nueva figura jurídica que son las candidaturas independientes que permiten consolidar el vínculo representado-representante, no sólo como un mecanismo procedimental de los procesos electorales, sino como un derecho humano reivindicable y justiciable, incluso en tribunales internacionales.

### **6.2.2 Reforma político-electoral en materia de participación ciudadana del año 2012**

La reforma político-electoral en materia de participación ciudadana del año 2012, es la piedra angular de las reformas que permiten las candidaturas independientes en México.

En el año 2012, en el continuo histórico de reformas electorales que mencionamos, se amplía en México el marco regulador de los derechos políticos, en concreto el derecho político a ser votado, al aprobar el Congreso de la Unión la posibilidad de que este derecho no sea exclusivo para los candidatos postulados por partidos políticos, sino que pueda ser garantizado también a ciudadanos que se postulen como candidatos independientes.

La conclusión de esta reforma que inició en el año 2007, con la reforma política impulsada por legisladores de diversos partidos y el Presidente Felipe Calderón Hinojosa vino a concretarse en las reformas constitucionales de 2012 y 2014.

Las condiciones de esta reforma, debido a sus diversos componentes tuvieron un largo proceso de discusión. En el Senado se aprobó y se envió a la Cámara de Diputados, el 27 de abril de 2011. Después iniciaron diversas revisiones y votaciones en ambas cámaras; la última aprobación la realizó la Cámara de Diputados el 19 de abril de 2012.

La declaratoria de constitucionalidad fue emitida por la Comisión Permanente, el 18 de julio de 2012 y el titular del Ejecutivo la publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 2012. El contenido más relevante se sintetiza en los siguientes cambios que se realizaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes artículos:

Artículo 35. Se crea la figura de candidaturas independientes.

Artículo 35. Establece el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares.

Artículos 71, 73 y 116. Norma la iniciativa ciudadana.

Artículos 71 y 73. Norma la iniciativa preferente.

Artículo 76. Gobierno de coalición.

Es importante aclarar que del año 2012 al 2015 no se reguló de manera secundaria ni reglamentaria, ninguna de las disposiciones constitucionales indicadas en la relación de los artículos enunciados y en su contenido.

El marco jurídico que definía la figura de los candidatos independientes, en el año 2012, estaba regulado solamente por dos artículos constitucionales. El artículo 35 que establece que el derecho de los ciudadanos “de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que lo soliciten de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.” Y el 116, que en ese año no fue reformado y que se contraponía con la reforma del artículo 35, ya que contenía la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos a los puestos de elección popular.

Previo a esta reforma constitucional ya se había planteado el debate que cuestionaba una supuesta tensión existente entre los artículos constitucionales 35 y 116, los cuales protegían el derecho de los ciudadanos de ser votados y la exclusividad de los partidos políticos, hasta entonces, de postular candidatos a cargos de elección popular en el ámbito estatal y municipal.

Así entonces, mientras se resolvía este debate de ordenamiento constitucional, algunas entidades adecuaron su legislación para aterrizar las candidaturas independientes dentro de su territorio -con modificaciones a las constituciones de algunos Estados o de sus leyes secundarias- decisiones que en su momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló cuando fueron sometidas a su jurisdicción diversas acciones de inconstitucionalidad que cuestionaron dichas reformas.

La resolución a este conflicto de reforma constitucional se realizó el 27 de diciembre de 2013, fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación, con la inclusión de la modalidad independiente en la postulación de candidaturas que mediante otra reforma concluida en febrero de 2014, se agregaron dos incisos para precisar el contenido que

obligatoriamente deberán contener las constituciones y leyes de los Estados en este tema, de tal manera que deberían garantizar que:

- a. Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y la televisión, en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes correspondientes; y
- b. Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados, en forma independiente, a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de la Constitución.

También hay que mencionar que en el artículo segundo transitorio del decreto de la reforma constitucional del 2012, se estableció que el Congreso de la Unión debería expedir una ley general que regulara los partidos políticos nacionales y locales, la cual debería contener, entre otras cosas, un sistema de fiscalización con:

Mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate.

En síntesis, mediante la reforma constitucional de 2012, se hizo posible la existencia de candidaturas independientes. Sin embargo, este avance en materia de

participación podía invalidarse si no se garantizaba que los ciudadanos que optasen por buscar un cargo de elección popular por esta vía, pudieran competir, en condiciones de equidad con los candidatos postulados por los partidos políticos.

### **6.2.3 Reforma político-electoral del año 2014**

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral. En cumplimiento a esta reforma, el 23 de mayo fueron publicados, los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La reforma constitucional del 2014 modificó profundamente las reglas y bases para el sistema electoral mexicano, ya que se trata de una reforma que incidió en distintos ámbitos: un nuevo marco normativo, nuevas y diferentes modalidades de participación ciudadana y la modificación de la estructura, atribuciones y andamiaje institucional. En términos generales, podemos afirmar que:

- a. Se pasó de un modelo electoral compuesto de un sistema electoral federal, y treinta y dos sistemas electorales locales, a un sistema nacional de elecciones, en el que coexisten una autoridad nacional y treinta y dos autoridades locales.
- b. Se creó un órgano administrativo de carácter nacional (Instituto Nacional Electoral) con competencias claras y atribuciones para las elecciones locales y se concibió una autoridad que coordina y garantiza los mismos parámetros de

aplicación de las leyes, por parte de las autoridades locales (organismos públicos locales) a fin de estandarizar las condiciones de la competencia electoral en todas las elecciones.

- c. La interpretación y aplicación de la reforma corresponde, en el ámbito de sus atribuciones, al Instituto Nacional Electoral, a la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- d. Se fijaron procedimientos y reglas para las nuevas modalidades de participación ciudadana, tales como las candidaturas independientes.
- e. Se determinó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debería resolver en plazos abreviados, los procedimientos especiales sancionadores iniciados por el Instituto Nacional Electoral, cuando se denunciaran infracciones en materia de acceso de los partidos políticos y candidatos a la radio y la televisión, propaganda política y electoral, actos anticipados de precampaña y campaña y propaganda gubernamental.
- f. Se cambia el mecanismo para la integración de las autoridades jurisdiccionales estatales que a partir de ese momento es responsabilidad del Senado de la República.
- g. Se expide la Ley de Partidos Políticos que contempla el nuevo marco regulatorio al que deben ajustarse dichas entidades de interés público, tanto en el ámbito nacional como local.
- h. Sobre las candidaturas independientes, la reforma señala que todo aquel ciudadano que reúna el porcentaje de firmas de apoyo necesario será registrado

como candidato por los órganos del Instituto Nacional Electoral, es decir, si recaba firmas equivalentes al uno por ciento de la lista nominal nacional, para la elección de Presidente de la República; al dos por ciento de la lista nominal de la entidad, en el caso de elecciones a Senador; y al dos por ciento de la lista nominal del distrito electoral, en el caso de elecciones a Diputado.

- i. Se establece que se constituirán bolsas de financiamiento y de espacios en radio y televisión para los candidatos independientes que en su conjunto, serán considerados como un partido político de nueva creación. En ese sentido, sólo participarán en el reparto del 30 por ciento de la cantidad determinada como franja igualitaria.

### **6.3 Marco normativo federal**

La nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE),<sup>61</sup> publicada casi en los albores del año electoral 2015 establece en el Libro Séptimo las candidaturas independientes para Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. Y define que corresponderá a las legislaturas de las entidades federativas emitir la normatividad aplicable a las elecciones locales.

Para proceder al análisis de la legislación, en materia federal, se presentarán las categorías analíticas definidas en el comparativo internacional:

---

<sup>61</sup> Se estructura a partir de ocho libros en los que se integran las disposiciones relativas a los siguientes rubros: 1. Los derechos ciudadanos; 2. La integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de las entidades federativas y de los municipios; 3. Los organismos electorales federales y locales; 4. Los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas; 5. Las reglas de los procesos electorales; 6. El voto de los mexicanos residentes en el extranjero; 7. Las candidaturas independientes; 8. La propaganda electoral; 9. La fiscalización de recursos; 10. El régimen sancionador electoral y disciplinario interno, respectivamente.

- a. Permisi3n legal para acceder a una candidatura independiente federal.
- b. Requisitos para acceder a una candidatura independiente federal.

Una vez analizadas ambas categorías, se procederá a indicar el marco del proceso que la legislaci3n federal establece para regular candidaturas independientes, desde su registro hasta su posible consolidaci3n, en un representante de elecci3n popular.

La permisi3n legal, para acceder a una candidatura independiente federal, se encuentra regulada en artícuo 35 constitucional y sus correlativos en la legislaci3n secundaria federal 357, 362, 363, 364 y 365 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en los que se establece lo siguiente:

Artícuo 35.

Son derechos del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elecci3n popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos polític3s así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislaci3n;

Artícuo 357.

1. Las disposiciones contenidas en este Libro tienen por objeto regular las candidaturas independientes para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores del Congreso de la Uni3n por el principio de mayoría

relativa, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Las legislaturas de las entidades federativas emitirán la normatividad correspondiente en los términos de lo señalado por el inciso p) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

#### Artículo 362.

1. Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como Candidatos Independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular: a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y b) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa. No procederá, en ningún caso, el registro de aspirantes a Candidatos Independientes por el principio de representación proporcional.

#### Artículo 363.

1. Para los efectos de la integración del Congreso de la Unión en los términos de los artículos 52 y 56 de la Constitución, los Candidatos Independientes para el cargo de diputado deberán registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente. En el caso de la integración de la Cámara de Senadores deberán registrar una lista para la entidad federativa que corresponda, con dos fórmulas de Candidatos Independientes, propietarios y suplentes en orden de prelación.

#### Artículo 364.

1. Las fórmulas de candidatos para el cargo de senador, deberán estar integradas de manera alternada por personas de género distinto.

#### Artículo 365.

1. Los candidatos independientes que hayan participado en una elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a participar en las elecciones extraordinarias correspondientes.

De lo anterior se observa que en materia federal son permitidas las candidaturas independientes en todos los posibles cargos de elección popular: Presidente de la República, Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión. En estos últimos cabe ahondar en la aclaración marcada en la legislación en la que el sistema mixto de representación proporcional, en el sistema político mexicano, no permite que un aspirante a candidato independiente sea contemplado en el principio de representación proporcional. Recordemos que en este alcance, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto que es inviable, en los cargos que no involucran una colectividad definida, las candidaturas independientes, ya que no reflejan la preferencia del porcentaje minoritario de representación que una colectividad, a través de un partido político, sí puede definir. Por lo tanto, sí existe la posibilidad de permisión legal para los cargos federales de elección popular, siempre que sean los electos por el principio de mayoría relativa.

Sobre los requisitos para acceder a una candidatura independiente Federal, se establece lo siguiente en el artículo 371 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 371.

1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Como se puede desprender de la legislación federal, los requisitos para ser candidato independiente a puestos de elección popular relativos a la representación que debe conciliar en la ciudadanía, contienen el doble principio de mínima representación, en relación al listado nominal de electores y el principio de distribución o proporcionalidad, es decir, que el número de electores se encuentre distribuido entre un número determinado de entidades federativas para el caso de Presidente, de distritos electorales para el caso de Senadores y de secciones electorales para el caso de Diputados.

En resumen, los requisitos esenciales para consolidar una candidatura independiente, en puestos federales en México, se sintetizan en:

- a. Representación mínima en relación al Listado Nominal de Electores de apoyo ciudadano.
- b. Distribución mínima en entidades federativas, distritos y secciones electorales.
- c. Plasmar lo anterior en cédulas de respaldo que garanticen la representación y proporcionalidad de electores que suscriben el apoyo.<sup>62</sup>

Una vez revisadas las categorías analíticas básicas, es pertinente realizar una descripción de las etapas o sub-procesos derivados de las disposiciones que permiten las candidaturas independientes en la legislación federal.

---

<sup>62</sup> Las cédulas de apoyo se encuentran reguladas en el artículo 383 fracción VI de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se indica que las cédulas deben contener el nombre, firma y clave de elector, o el número identificador al reverso de la credencial de elector, derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar, con fotografía vigente, de cada uno de los ciudadanos que manifiestan su apoyo, en el porcentaje requerido, en los términos establecidos en la Ley.

Como se puede observar en el cuadro siguiente, de manera esquemática, la ley considera tres grandes etapas para el registro de las candidaturas independientes. En la primera, los ciudadanos expresan su interés por escrito en los plazos y formatos establecidos por la autoridad electoral; aquellos que reúnen los requisitos obtienen una constancia y se convierten en aspirantes; en la segunda etapa, estos últimos inician un proceso más complejo, el cual incluye, entre otras cosas, recabar las firmas de apoyo. Este proceso se lleva a cabo sin ningún financiamiento público (Anexo 8).

En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la descripción del Proceso de Selección de Candidatos Independientes se establece en el siguiente artículo:

Artículo 366.

1. Para los efectos de esta Ley, el proceso de selección de los Candidatos independientes comprende las etapas siguientes:
  - a) De la Convocatoria;
  - b) De los actos previos al registro de Candidatos Independientes;
  - c) De la obtención del apoyo ciudadano; y
  - d) Del registro de Candidatos Independientes.

Los parámetros principales definidos para cada una de estas etapas, son los siguientes:

- a. De la Convocatoria:

Para los cargos populares de elección federal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá la Convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados

en postularse como Candidatos Independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar, y los formatos para ello. El Instituto dará amplia difusión a la Convocatoria.

b. De los actos previos al registro de Candidatos Independientes:

Se entiende por actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan los aspirantes con el objeto de obtener el apoyo ciudadano.

Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, a un cargo de elección popular, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto, por escrito, en el formato que este determine.

La manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al que se emita la Convocatoria, y hasta que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, conforme a las siguientes reglas: a) Los aspirantes al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto; b) Los aspirantes al cargo de Senador por el principio de mayoría relativa, ante el Vocal Ejecutivo de la Junta Local correspondiente, y c) Los aspirantes al cargo de Diputado por el principio de mayoría relativa, ante el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital correspondiente.

Una vez hecha la comunicación a que se refiere el párrafo 1 de este artículo, y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.

Con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, su alta ante el Sistema de Administración Tributaria, y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada abierta a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

La persona moral, a la que se refiere el párrafo anterior, deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal, y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

c. De la obtención del apoyo ciudadano:

A partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, estos podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se sujetarán a los siguientes plazos a) Los aspirantes a Candidato Independiente, para el cargo de Presidente de la República, contarán con ciento veinte días; b) Los aspirantes a Candidato Independiente, para el cargo de Senador de la República, contarán con noventa días; y c) Los aspirantes a Candidato Independiente, para el cargo de Diputado, contarán con sesenta días.

Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados, de origen lícito, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El Consejo General determinará el tope de gastos equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

El Consejo General, a propuesta de la unidad de fiscalización del Instituto, determinará los requisitos que los aspirantes deben cubrir al presentar su informe de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano. a) El aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como Candidato Independiente. b) Los aspirantes que, sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente, no entreguen los informes antes señalados, serán sancionados en los términos de esta Ley.

Son derechos de los aspirantes: a) solicitar a los órganos electorales, dependiendo del tipo de elección, su registro como aspirante; b) realizar actos para promover sus ideas y propuestas, con el fin de obtener el apoyo ciudadano para el cargo al que desea aspirar; c) utilizar financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades, en términos de esta Ley; d) nombrar a un representante para asistir a las sesiones de los Consejos General, locales y distritales, sin derecho a voz ni voto; e) insertar en su propaganda la leyenda “aspirante a Candidato Independiente”; y f) los demás establecidos por esta Ley.

Son obligaciones de los aspirantes: a) Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley; b) no aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano; c) abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral; d) rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico, proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

i) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los Ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley; ii) las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; iii) los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal; iv) los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; v) los organismos internacionales de cualquier naturaleza; vi) las personas morales; y vii) las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

e) Abstenerse de realizar por sí o por interpósita persona, actos de presión o coacción para obtener el apoyo ciudadano; f) abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que denigre a otros aspirantes o

precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; g) rendir el informe de ingresos y egresos; h) respetar los topes de gastos fijados para obtener el apoyo ciudadano, en los términos que establece la presente Ley, y i) as demás establecidas por esta Ley.

En resumen, las candidaturas independientes posibilitan que personas sin vinculación con un partido, puedan presentarse y competir en la arena electoral. Para tal efecto, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales les otorga garantías de competencia, frente a los contendientes que cuentan con el respaldo de un partido político, como son: solicitar a los órganos electorales su registro como aspirante; participar en la campaña electoral correspondiente; acceso a tiempo de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro; realizar actos de campaña y difundir propaganda en los términos de la ley; replicar y aclarar la información que generen los medios de comunicación; designar representantes ante los órganos del Instituto Nacional Electoral, en los términos de la ley; realizar actos que promuevan sus ideas y propuestas, con el fin de obtener el apoyo ciudadano para el cargo al que desea aspirar; y obtener financiamiento público y privado para el desarrollo de sus actividades, en los términos que marque la ley.

Sobre las reformas mencionadas podemos observar que las leyes en materia electoral benefician en demasía a los partidos políticos tradicionales de mayor recepción de votos, en perjuicio de los candidatos independientes y de los partidos de reciente creación. Esto atenta contra el principio de equidad que debe regir toda contienda electoral. En este sentido, es prioritario reformar la legislación vigente para hacer

prevalecer este principio: mismos tiempos para todos los candidatos y mismo presupuesto para financiar las candidaturas a puestos de elección popular. En segundo lugar, debe reducirse el presupuesto que se destina a los partidos políticos. Existen dos razones más para hacerlo: por un lado, México es el país que más dinero eroga a los partidos políticos a nivel mundial, sin que por ello mejore la calidad de la democracia o se fortalezca la confianza social en estas instituciones; por el otro, los presupuestos elevados que reciben los partidos hacen que éstos sean proclives a la corrupción y al derroche. Los aspirantes a candidatos independientes sólo deberían reunir 1% de firmas ciudadanas de respaldo ciudadano para el registro de su candidatura a cualquier puesto de elección popular, como se hace a nivel internacional. Cualquier otro porcentaje es desproporcionado e impide la participación ciudadana mediante esta figura. Por otro lado, la exigencia de la autoridad electoral a los independientes de anexar la copia de la credencial de elector en la documentación que será sometida a verificación es redundante, puesto que es suficiente con proporcionar el dato de la clave de elector.

Este requisito debe eliminarse de la ley electoral y de la normatividad local en materia electoral, pues sólo obstruye el proceso de registro de los aspirantes a candidatos independientes. Aunque los partidos políticos ya no tienen el monopolio en la postulación de candidaturas de acuerdo con el principio de mayoría relativa, sí la tienen en la postulación de candidaturas según el principio de representación proporcional. La prohibición normativa en el acceso de candidatos independientes a las candidaturas por este principio vulnera el principio de equidad. En ninguna ley electoral se hace explícita la regencia de este principio entre candidatos independientes y de partido antes, durante y después de la contienda electoral, por lo que debe introducirse en la norma

fundamental para que sea exigible la equidad en la competencia electoral. En consecuencia, es necesario que se reforme nuevamente el artículo 54 constitucional y el artículo 362 de la ley electoral, para que las nuevas candidaturas participen en los cargos públicos que se compiten mediante el principio de representación proporcional. Finalmente, cabe decir que aunque la independencia de las candidaturas independientes no la asegura el nombre, la práctica política de los candidatos independientes en sus actuales cargos habrá de mostrar si éstos realmente están de parte de los ciudadanos. El debate en los congresos en un futuro inmediato en torno a dichas candidaturas debería versar sobre el establecimiento del requisito de no militancia partidista previa al registro de aspirantes. Al permitir la norma electoral el registro de aspirantes que renunciaron a sus partidos por no haber recibido la candidatura, hace que estas candidaturas sean proclives a recibir candidatos cuyo perfil no es idóneo para una independencia fáctica de los partidos políticos. Incluso, pueden utilizarse para chantajear a sus correligionarios de partido si no los postulan a un puesto de elección popular.

Los resultados del proceso electoral 2015 indican que los candidatos independientes participaron más a nivel municipal que a nivel estatal o federal. En el ámbito municipal fue donde se presentaron más casos de triunfos electorales de candidatos independientes. Esto es explicable, por un lado, porque los cargos a alcalde son los más comunes en México; por el otro, porque a nivel municipal existe un vínculo más estrecho entre los ciudadanos y los candidatos independientes, ya que “el municipio es el espacio más cercano a la ciudadanía”. A nadie es desconocido que el número de habitantes en los municipios es más pequeño que los de un estado, a tal grado que en no pocos de

ellos los ciudadanos se conocen entre sí y, en consecuencia, a los candidatos que se postulan por la vía independiente (Lagunes, O. y Arellanes P, 2016).

Bajo ésta óptica, el Estado de Derecho resulta fundamental para la democracia mexicana. Los principios constitucionales condicionan la validez de las leyes a la protección de los derechos fundamentales, protegiendo los derechos y libertades de los ciudadanos asegurando la igualdad de todos ante la ley. Por tanto, en una democracia de calidad se espera entonces que la igualdad, resguardada por el Estado, permita las posibilidades bajo las cuales cada individuo tenga las mismas oportunidades de ejercer sus derechos políticos. En este sentido, los derechos políticos en México no se han cumplido pues se encuentran coartados a nivel legislativo a partir de la aprobación de leyes que, si bien permiten la participación de los ciudadanos en procesos electorales, no les garantizan condiciones de equidad y competencia frente a los partidos políticos, los cuales son responsables de otorgar en el Congreso los incentivos necesarios para que estas condiciones puedan llevarse a cabo.

Ahora bien, resulta pertinente iniciar un apartado en el que de manera concreta se cite los artículos en los que la legislación federal secundaria contempla la nueva figura de las candidaturas independientes.

El 10 de febrero de 2014 fue publicada la reforma electoral en el Diario Oficial de la Federación; esta reforma prevé la posibilidad de un gobierno de coalición, la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República) la reelección de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, quienes

podrán ser reelectos hasta por dos y cuatro periodos consecutivos, respectivamente; la reelección de legisladores locales y de integrantes de Ayuntamientos; el aumento de 2 a 3% como porcentaje mínimo requerido de la votación nacional emitida para que los partidos políticos conserven su registro; todo partido político que alcance por lo menos 3% del total de la votación válida emitida tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales; los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; se adelanta del 1 de septiembre al 1 de agosto la fecha de inicio del primer periodo ordinario de sesiones, cuando el Presidente de la República inicie su cargo.

#### **6.4 Marco legislativo local: Nuevo León**

En seguida se presentan las principales características que regulan las candidaturas independientes en Nuevo León.

En las disposiciones generales de la Ley Electoral de Nuevo León, se regula el derecho de los ciudadanos para solicitar su registro como candidatos independientes para los siguientes cargos:

- Gobernador
- Diputados por el principio de mayoría relativa
- Integrantes de los Ayuntamientos

Se prevé que quienes sean dirigentes de algún partido políticos se separen de su cargo al menos un año antes de la fecha prevista en la ley para el inicio de registro de candidatos, según la elección de que se trate; así mismo los militantes de algún partido deberán renunciar a su militancia al menos 30 días antes del inicio de las precampañas.

El proceso de selección de candidatos independientes inicia con la convocatoria y concluye con la declaratoria de candidatos independientes, este proceso comprende las siguientes etapas: a) Registro de aspirantes, b) Obtención de apoyo ciudadano, c) Declaratoria de procedencia (para quienes tienen derecho a ser registrados como candidatos independientes).

La Comisión Estatal Electoral será la encargada de aprobar y publicar la Convocatoria para el registro de aspirantes a candidatos independientes y ésta deberá publicarse en: a) Periódico Oficial del Estado, b) dos medios de comunicación impresos de mayor circulación en el Estado y c) Portal de internet de la Comisión Estatal Electoral.

La convocatoria deberá incluir lo siguiente:

- a. Señalar los cargos de elección popular a los que se puede aspirar;
- b. Los requisitos que los ciudadanos deberán cumplir;
- c. La documentación comprobatoria que deberán presentar;
- d. Los requisitos para que los ciudadanos emitan su respaldo a favor de los aspirantes.

Respecto a los actos previos a la elección, la normatividad electoral señala que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura, deberán hacerlo de conocimiento del órgano electoral por escrito, dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la convocatoria.

El escrito debe ser de manera individual para el cargo de Gobernador y por fórmula en el caso de Diputados y planilla de Ayuntamientos, cuyo contenido además de los datos generales deberá incluir:

- a. Designación de un representante como responsable del manejo de los recursos a utilizar en la obtención del respaldo ciudadano.
- b. Datos de la cuenta bancaria para el depósito de los ingresos.
- c. Autorización firmada para que la Comisión Estatal Electoral investigue el origen y destino de los recursos que se utilicen en la etapa de obtención de respaldo ciudadano

Una vez que se reciban las solicitudes de registro, la Comisión Estatal Electoral verificará el cumplimiento de todos los requisitos. En caso de que se advierta la omisión de alguno, se le hará de conocimiento al ciudadano a fin de que subsane el o los requisitos omitidos, en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la solicitud.

La etapa de apoyo ciudadano podrá iniciar 12 días antes del inicio de las precampañas y las cédulas de respaldo ciudadano<sup>63</sup> deberán presentarse ante la Comisión Estatal Electoral, 12 días antes de la conclusión de las precampañas; durante este plazo los aspirantes podrán realizar actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano. Esta fase será financiada con aportaciones o donativos efectuados a favor de los aspirantes.

El porcentaje de apoyo ciudadano que deberán obtener de acuerdo al cargo al que aspiren se distribuye de la siguiente manera:

- a. Para el cargo de Gobernador: 2% de la lista nominal integrada por 26 municipios
- b. Diputados: 1% de la lista nominal integrada por la mitad de las secciones electorales del distrito
- c. Integrantes del Ayuntamiento:

---

<sup>63</sup> Cédulas de respaldo ciudadano: serán los formatos que establezca la CEE, que deberán contener: nombre, firma, clave de elector, y folio sobre el cual el aspirante recabará los apoyos ciudadanos.

- Municipios con lista nominal < 4,000 electores: 10%
- Municipios con lista nominal > 4,000 pero menor a 10,000 electores: 7.5%
- Municipios con lista nominal > 10,000 pero menor a 30,000 electores: 5%
- Municipios con lista nominal > 30,000 pero menor a 100,000 electores: 4%
- Municipios con lista nominal > 100,000 pero menor a 300,000 electores: 3%
- Municipios con lista nominal > 300,000: 1.5%

Respecto a los derechos y obligaciones de los aspirantes, la legislación establece los siguientes:

Derechos:

- a. Realizar los actos necesarios para la obtención del apoyo ciudadano, presentándose como aspirante.
- b. Utilizar el financiamiento privado.
- c. Nombrar un representante ante los órganos de la Comisión Estatal Electoral.

Obligaciones:

- a. Respeto a las leyes.
- b. No solicitar el voto del electorado.
- c. No utilizar como propaganda ofensas, calumnias, cualquier alusión a la vida privada que denigre a otros aspirantes.
- d. Insertar en su propaganda “aspirante a candidato independiente.”
- e. No recibir financiamiento de organizaciones gremiales, partidos políticos, entes gubernamentales o personas morales.
- f. No coaccionar el apoyo ciudadano ni presentar manifestaciones de apoyo falsas.

- g. Retirar la propaganda dentro de los tres días posteriores a la finalización de la etapa de apoyo ciudadano.

La legislación exige el cumplimiento de todos los requisitos marcados para poder proceder a la solicitud de registro; asimismo, se establece la obligación de los órganos electorales de revisar la documentación presentada por el aspirante para poder declararlo como candidato.

Una vez recabado el apoyo ciudadano, se iniciará la etapa de declaratoria de quienes tienen derecho a registrarse como candidatos independientes, la cual será emitida por la Comisión Estatal Electoral; este proceso se llevará a cabo de la siguiente manera:

- a. La Comisión verificará la cantidad de manifestaciones de respaldo ciudadano obtenidas, así como la autenticidad de cada una de las firmas recabadas teniendo derecho los partidos políticos y los demás aspirantes a una copia de estas manifestaciones para su análisis y revisión.
- b. Sólo tendrán derecho a registrarse como candidatos los aspirantes que obtengan el número de manifestaciones de apoyo válidas requeridas por la ley, si ninguno de los aspirantes lo logra la Comisión declarará desierto el procedimiento. En este último caso, la autoridad electoral emitirá las resoluciones que correspondan, diez días después de que concluya el plazo para recabar el apoyo ciudadano y se notificará personalmente al aspirante 48 horas después de su emisión.
- c. Una vez que los aspirantes recibieron la declaratoria, tendrán tres días para presentar un informe detallado que acredite el origen lícito de los recursos obtenidos como financiamiento, así como la identificación y el monto por cada

persona que haya aportado, será la Comisión Estatal Electoral quien verificará la veracidad de los datos aportados y le notificará al aspirante en un plazo de 24 horas. En caso de no entregar este informe será sancionado conforme a la ley.

- d. En caso de que el aspirante haya rebasado el tope de gastos y no obtenga el dictamen aprobatorio que confirme la licitud de los recursos, le será cancelado su registro como candidato independiente.

Los aspirantes que hayan obtenido su declaratoria en los términos de la ley deberán presentar su solicitud de registro en los plazos establecidos para los candidatos de los partidos políticos que correspondan, cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Ratificar el programa de trabajo previamente registrado ante la Comisión Estatal Electoral.
2. Exhibir la documentación en la que conste la constitución de una fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley.
3. Nombrar a un representante ante la Comisión Estatal Electoral y un responsable de la administración de los recursos financieros y la presentación de los respectivos informes.
4. Señalar los colores y en su caso el emblema que pretenda utilizar en su propaganda.

Una vez recibida la solicitud se verificará que se hayan cumplido los requisitos señalados en la ley, en caso de omisión el aspirante o su representante tendrán 48 horas para subsanar la omisión o se tendrá por no presentada la solicitud.

El registro como candidato será negado en los siguientes casos:

- a. Cuando no se pueda determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa de obtención de apoyo ciudadano o cuando el tope de gastos sea rebasado.
- b. Cuando la solicitud de registro se presentó fuera de los plazos previstos por la ley.
- c. Cuando no haya cumplido con los requisitos previamente enumerados en este apartado.
- d. Cuando se demuestre que el aspirante presentó información falsa para alcanzar el porcentaje de apoyo ciudadano.

La Comisión Estatal Electoral deberá resolver la procedencia o improcedencia del registro de la candidatura independiente y deberá notificarla personalmente, así como también difundirla en el portal de internet.

Los candidatos independientes a gobernador, diputado local o integrante de Ayuntamientos (propietarios y suplentes) que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna etapa del proceso electoral.

En caso de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad física o mental, o renuncia del propietario, será el suplente quien tome u lugar, *a contrario sensu*, la fórmula sólo estará integrada por el propietario.

Respecto a las prerrogativas y derechos que tienen los candidatos independientes en Nuevo León, se enumeran a continuación:

- a. Participar en la campaña electoral y en la elección para el que se haya registrado.
- b. Tener acceso a tiempos de radio y televisión.
- c. Obtener financiamiento público, privado y autofinanciamiento.
- d. Realizar actos de campaña y propaganda.

- e. Replicar y aclarar información de los medios de comunicación cuando se dañe su imagen.
- f. Designar representantes propietario y suplente ante la Comisión Estatal Electoral y la Comisión Municipal Electoral, según la elección que corresponda.
- g. Tener representación en las mesas directivas de casillas.
- h. Recibir el listado nominal de la demarcación territorial, según la elección que corresponda.
- i. Disponer equitativamente de espacios públicos
- j. Participar en debates.
- k. Interponer medios de impugnación.
- l. Solicitar a los órganos electorales copias de documentación electoral.

Son obligaciones de los candidatos independientes las siguientes:

- a. Respetar las leyes y las disposiciones generales que emitan los organismos electorales.
- b. Utilizar la propaganda electoral en los términos de la ley.
- c. Abstenerse de recurrir a la violencia o impedir el funcionamiento de los órganos de gobierno.
- d. Respetar y acatar los topes de gastos de campaña.
- e. Proporcionar a los órganos electorales toda la información y documentación que solicite.
- f. Aplicar el financiamiento exclusivamente para gastos de campaña.

- g. Rechazar toda clase de apoyo económico de las instituciones de gobierno, religiosas, partidos políticos, etc.
- h. Insertar en su propaganda la leyenda "Candidato Independiente".
- i. No coaccionar el voto.
- j. Presentar los informes de ingresos y egresos, así como su aplicación y empleo.
- k. Ser responsable solidario junto con el encargado de la administración de recursos financieros.
- l. No hacer alusión a la vida privada, ofensas o difamaciones que denigre otros candidatos, partidos o instituciones.
- m. Retirar dentro de los 30 días siguientes a la jornada electoral en que participen la propaganda electoral que hubiesen utilizado.
- n. Permitir el control, vigilancia y fiscalización del Instituto Nacional Electoral y la Comisión Estatal Electoral de los recursos financieros.
- o. Reintegrar a la Comisión Estatal Electoral el remanente del financiamiento público que les haya sido otorgado en un plazo de 10 días posteriores a la jornada electoral.
- p. Abstenerse de realizar actos de pre-campaña o campaña en conjunto con un partido político.

El régimen de financiamiento para los candidatos independientes será público y privado.

El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes y no deberá rebasar el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate.

- a. El manejo de los recursos financieros se hará a través de una cuenta bancaria (la misma que se usó para la obtención de apoyo ciudadano) y todas las aportaciones deberán realizarse en dicha cuenta; asimismo todos los egresos deberán cubrirse con cheques nominativos o transferencias bancarias de esta cuenta, conservando toda la documentación que ampare estos gastos para el proceso de fiscalización.
- b. Las aportaciones de bienes muebles deberán destinarse exclusivamente a las actividades de la candidatura independiente y no podrán recibir estos bienes en propiedad.

Respecto al financiamiento público, los candidatos independientes serán considerados como partido de nueva creación, el monto se distribuirá de la siguiente manera: 33.3% para los candidatos a Gobernador, 33.3% para las fórmulas para Diputados, 33.3% para las fórmulas para Integrantes del Ayuntamiento.

Cuando no se renueve la Gubernatura, el monto que le correspondería se distribuirá entre los tipos de elección restante, sin embargo, el monto que reciban no podrá ser más del equivalente a un tercio del porcentaje mencionado anteriormente.

Por lo que se refiere al acceso de los candidatos independientes a los medios de comunicación, se regirán por las siguientes reglas:

- a. Los candidatos independientes accederán a la radio y la televisión únicamente durante la campaña electoral, como si se tratara de un partido de nuevo registro, en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria entre los partidos políticos.
- b. Los candidatos deberán entregar sus materiales a la autoridad electoral para la calificación técnica y poder emitir el dictamen correspondiente.

- c. Ninguna persona física o moral podrá contratar, a título propio o por cuenta de terceros, propaganda en radio y televisión para promover a un candidato independiente.

Aunque la legislación local no establece un apartado específico para las características de la propaganda electoral, en el artículo 213, de la Ley estatal, se establece la obligación de señalar los colores y emblemas que se pretendan utilizar en la propaganda y que éstos deberán ser diferentes a los utilizados por los partidos políticos.

## Conclusiones de la segunda parte

La democracia mexicana se ha ido construyendo a lo largo de los últimos 40 años a base de una serie constante de reformas electorales, que han pretendido al menos tres objetivos: en primer lugar, institucionalizar los partidos políticos (1977); en segundo, fortalecer las instituciones electorales (años noventa); y, garantizar condiciones mínimas de competencia (siglo XXI).

El último ciclo de reformas electorales ha ensanchado los canales de participación política. Antes 2013, era imposible para un ciudadano no registrado en un partido político competir por un cargo de elección popular. Fue gracias a la Reforma constitucional de 2011 que obligó al Estado mexicano a respetar todos los tratados internacionales que México haya firmado; a la Reforma electoral de 2012 que amplía el marco regulador de los derechos políticos garantizando la participación ciudadana; y a la Reforma político-electoral de 2014, que regula las Candidaturas Independientes y garantiza el acceso de éstas a financiamiento y espacios en medios de comunicación, que los ciudadanos pueden disputar un cargo de elección popular, con posibilidades reales de lograrlo.

Estas reformas son producto de la crisis de representación política de los partidos, cuyos gobiernos se alejaron de los intereses y demandas sociales. Las tres administraciones federales de 2000 a 2018, con Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, marcadas por la frivolidad, la inseguridad, el crimen organizado y la corrupción, afectaron la imagen de los partidos políticos que los postularon.

A nivel estatal, sucedió lo mismo con los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional. El PAN no cumplió con el cambio prometido y el PRI regresó

al poder para reforzar la imagen de corrupción que los caracterizó durante más de 70 años en el poder.

Si bien en un principio se pensó que la normatividad aplicada para lograr el registro como candidato independiente era excesiva, el análisis comparativo a nivel internacional y nacional nos muestra que la legislación mexicana en la materia está en un rango medio en cuanto a los requisitos. Lo mismo sucede con el marco normativo en Nuevo León, es decir, los requisitos son complejos, pero no imposibles de conseguir para todos los cargos de elección popular.

En suma, los cambios realizados al sistema electoral mexicano en general y nuevoleonés en particular, en materia de candidaturas independientes, tuvieron un efecto positivo en la competencia electoral, pues ampliaron el abanico de opciones para los ciudadanos. Sin embargo, el gran pendiente es saber si esas nuevas opciones, a la hora de ser elegidas y ejercer el poder, cumplen con las expectativas de los ciudadanos y contribuyen a tener una democracia de calidad, o bien, serán un obstáculo para lograrlo.



**TERCERA PARTE**

**CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN NUEVO LEÓN  
BAJO UN MODELO DE DEMOCRACIA DE CALIDAD**



## Introducción a la tercera parte

El objetivo de la tercera parte es la aplicación de un modelo de democracia de calidad, en el tema de las candidaturas independientes en México.

La investigación, como ya se ha mencionado, toma el estudio de caso del primer gobernador independiente que ha tenido México, Jaime Rodríguez Calderón.

En esta tercera parte, se justifican las razones que llevaron a la selección de dicho esquema de análisis, una vez estudiados los modelos de los principales teóricos e investigadores del tema.

El modelo del autor italiano presenta varias ventajas sobre los otros, entre las más relevantes mencionaremos que es el modelo más integral desde el punto de vista del proceso político en su conjunto, es decir, puede ser utilizado en cualquier etapa, desde la fase electoral, hasta la de gobierno; por otro lado, es el que brinda al concepto de calidad, tres matices relevantes sin descartar o privilegiar alguno de ellos: procedimiento, contenido y resultados; no obstante Morlino no pierde de vista que el fin último de todo sistema democrático es hacer prevalecer los principios de igualdad y libertad, por lo que la interrelación de variables e indicadores siempre apuntan a la consolidación de ambos principios.

De esta forma, al aplicar el modelo a través de metodología compuesta por 8 dimensiones, 16 sub dimensiones e indicadores, y haciendo una relación coherente entre los componentes del esquema general, podremos cumplir el objetivo del presente estudio que es saber qué elementos de las candidaturas independientes contribuyen a alcanzar una democracia de mayor calidad.

## **Capítulo VII. El modelo de Morlino aplicado a las candidaturas independientes en Nuevo León**

En la primera parte de este trabajo se revisaron los principales modelos teóricos y empíricos de la democracia de calidad, con la finalidad de seleccionar el que fuera idóneo para el objeto de estudio que nos ocupa.

A continuación se presenta el análisis comparativo de cada uno de los modelos, para finalmente optar por aquel que cuente con las características que puedan brindar una explicación más completa del caso que nos ocupa.

Las categorías analíticas que se revisan son:

- a. Temática central del modelo: aquel proceso político en el que el autor concentra la explicación teórica de su trabajo.
- b. Principios de la democracia de calidad: aquellos conceptos normativos y teóricos que sustentan el término de democracia de calidad.
- c. Enfoque de la calidad: el abordaje que se le da al concepto de calidad.
- d. Principales indicadores de medición: con base en los tres anteriores, son los indicadores que el autor utiliza en su modelo.
- e. Metodología utilizada: uso de metodologías para la medición.
- f. Ventajas: cualidades únicas del modelo.
- g. Desventajas: limitaciones del modelo.

La siguiente tabla muestra el resultado del análisis realizado:

Tabla 25.

**Análisis de los principales modelos de medición para una democracia de calidad**

Temática central del modelo	Principios de democracia de calidad	Enfoque de calidad	Principales indicadores de medición	Metodologías utilizadas	Ventajas	Desventajas
O'DONNELL Democracia delegativa o de baja calidad.	Delegación <b>del poder soberano.</b> Rendición de cuentas.	Procedimientos	Antes de elecciones. Respecto del sistema electoral. Respecto de las elecciones. Acerca del gobierno electo. En relación con el sistema legal. En relación con el Estado y el gobierno. En relación con los tribunales y sus instituciones auxiliares. En relación con las instituciones estatales en general. En relación con el contexto social.	Indicadores cuantitativos: estándares internacionales.  Indicadores cualitativos. Foros de consulta de participación ciudadana. Ejercicios inductivos.	Considera todas las etapas del proceso político: antes y después de elecciones.	Las dimensiones son muy generales. Cada una de ellas representa un nuevo modelo. El autor no presenta un sistema de interacción entre ellos.
SCHMITTER Rendición de cuentas.	Responsabilidad política de los gobernantes.	Enfocado al procedimiento de la toma de decisiones del Gobierno, con tres actores: ciudadanos, representantes y Gobierno.	Para ciudadanos: Participación Atención Obligación Para representantes: Movilización Competencia Conformidad Para Gobierno: Accesibilidad Deliberación Reciprocidad	Cualitativa: Preguntas generales y específicas a los actores del proceso de toma de decisiones.  Triangulación entre actores.	Presenta un modelo novedoso de interacción entre los actores.	Sólo considera una parte del proceso político: el periodo de Gobierno.

POWELL Reciprocidad democrática.	Capacidad de respuesta del gobierno a necesidades y expectativas ciudadanas.	Resultados del Gobierno.	Preferencias electorales. Conducta electoral. Resultados electorales. Elaboración de políticas entre elecciones. Políticas públicas del Gobierno.	Cuantitativa: Datos estadísticos de preferencias electorales. Estudios de opinión electoral. Cualitativa: documentales de políticas públicas.	El modelo es un intento por establecer la relación entre elecciones y gobierno.	Modelo causal lineal. Es sumamente complejo determinar la causalidad entre una variable y la siguiente.
LEVINE Y MOLINA Democracia de calidad desde los procedimientos.	Participación ciudadana. Rendición de cuentas.	Procedimientos electorales.	Decisión electoral. Participación. Respuesta a la voluntad popular. Rendición de cuentas. Soberanía.	Cuantitativa: Elaboración de un índice para cada dimensión, basado en diversos indicadores estadísticos.		Sólo considera una etapa del proceso político: las elecciones.  No usa métodos cualitativos.
BEETHAM El gobierno de la ley: libertad y derechos políticos.	Igualdad Libertad Derechos	Procedimientos	Principios: Control popular. Igualdad política. Valores: Participación. Autorización, Representación. Responsabilidad. Transparencia. Capacidad de respuesta. Solidaridad.  Pilares: Ciudadanía, legislación y derechos. Gobierno representativo y responsable. Sociedad civil y participación popular. Democracia más allá del estado  Preguntas clave: 90	Cuantitativa: Estándares nacionales e internacionales.  Cualitativa: Grupos de expertos en los diversos temas.	Es el que mejor utiliza la combinación de metodologías.	El modelo tiene como eje transversal el cumplimiento de derechos mediante los procedimientos adecuados. La alta complejidad de los principios, valores y pilares, hace difícil establecer correlaciones entre variables.
MORLINO Calidad democrática en procedimientos, contenido y resultados.	Igualdad Libertad	Procedimientos Contenido Resultados	Ocho dimensiones: Procedimientos: Estado de derecho Participación política	Cuantitativa: Estándares internacionales, índices, estadísticas. Cualitativa:	Es el único que presenta la calidad desde tres enfoques: procedimientos,	

			Competencia política Rendición de cuentas vertical Rendición de cuentas horizontal Contenido: Igualdad Libertad Resultados: Capacidad de respuesta del Gobierno  Subdimensiones Preguntas orientadoras	Grupos de expertos. Entrevistas.	resultados y contenido. Ofrece definiciones claras de cada uno de los enfoques. Abarca las dos etapas del proceso político democrático: antes y después de elecciones. Es el modelo más integral. Establece relaciones causales entre las dimensiones, llegando incluso a un modelo estadístico de correlación. Las dimensiones permiten aplicar el modelo casi a cualquier tema, ya que las subdimensiones son flexibles.	
--	--	--	--	-------------------------------------	---	--

Fuente: elaboración propia con base en los modelos construidos por cada autor.

En la tabla anterior pueden visualizarse las principales características de cada modelo, así como sus ventajas y desventajas.

Acaso el Modelo de O'Donnell podría servir para analizar las candidaturas independientes, antes y después de las elecciones. Sin embargo, las dimensiones de este modelo entrañan modelos en sí mismos que no interactúan y el proceso de competencia electoral no está considerado. En el caso de esta investigación es menester saber si las candidaturas independientes aportan a la democracia no sólo antes y después de las elecciones, sino durante la realización de las mismas.

Schmitter, por su parte, se centra en la dimensión de resultados, es decir, se enfoca exclusivamente en la rendición de cuentas vertical que en la evaluación del proceso para que un ciudadano pueda ser candidato independiente y, eventualmente, llegue a convertirse en autoridad. De tal forma que no resulta adecuado para analizar de forma integral las candidaturas independientes.

Como se ha mencionado anteriormente, esta investigación aspira a saber si los candidatos sin partido aportan a la democracia de calidad a lo largo del proceso político en su conjunto, y no sólo las elecciones y los procedimientos, sino el ejercicio de gobierno; es por ello, que también se descartan los modelos de Powell y Levine y Molina, debido a que el primero se decanta por lo gubernamental obviando lo electoral, y con los segundos pasa lo opuesto: está enfocado en los procedimientos electorales y deja a un lado los resultados en el gobierno.

El modelo de Beetham es uno de los más robustos, pues es el que mejor entrelaza las metodologías cuantitativa y cualitativa para evaluar sus principios y pilares. No obstante lo anterior, tiene limitaciones, y es que está enfocado básicamente en los derechos. Además, la correlación de variables entre pilares, principios y valores es poco factible.

Después de realizar este análisis, la selección del modelo de Morlino para analizar las candidaturas independientes en Nuevo León, se sostiene en los siguientes argumentos:

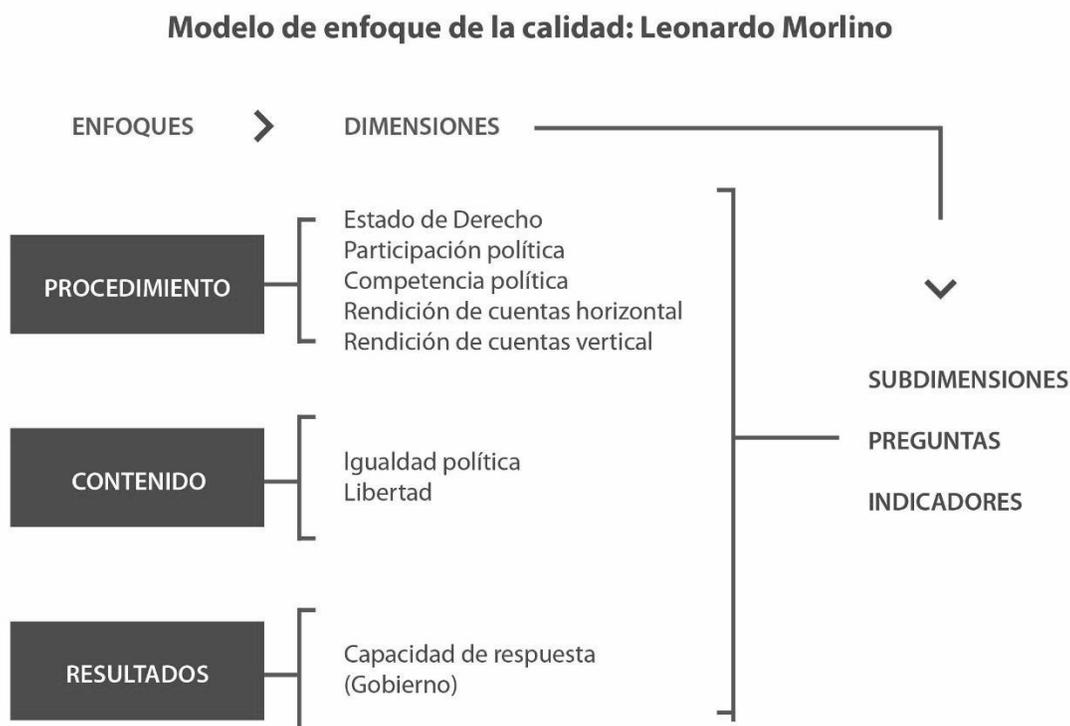
- a. Es el modelo más integral desde el punto de vista de la democracia de calidad como concepto: el modelo va desde la etapa pre-electoral y electoral, hasta los resultados del gobierno emanado de dicho proceso político.

- b. También es el modelo más completo desde la perspectiva del concepto de calidad: Morlino es el único autor que retoma los tres enfoques de la calidad: el procedimental (formal), el de resultados, y el enfoque de sustento o de contenido que, en este caso, se refiere a los principios básicos de igualdad y libertad.
- c. Es el único autor que hace explícito el enfoque de “contenido”, al desarrollar indicadores. Este punto es de suma importancia para el análisis, ya que permite no perder de vista el objetivo último de todo sistema democrático.
- d. Presenta definiciones muy claras de los tres enfoques de calidad, lo cual no sucede con los otros autores, que lo hacen de una manera marginal o implícita. Esta claridad de definiciones es básica para el desarrollo de todo modelo de medición.
- e. El modelo de Morlino establece los parámetros necesarios para determinar relaciones causales entre las dimensiones, destacando la importancia de una dimensión sobre otra, o de un enfoque sobre otro. En sus estudios llega, incluso, a definir modelos estadísticos de correlación entre variables y entre enfoques.
- f. El modelo es sumamente adaptable y flexible para casi cualquier tema que tenga que ver con el desarrollo y evolución del sistema democrático, ya que las dimensiones abarcan todo el proceso político de gobierno, y las subdimensiones pueden adaptarse a un tema específico<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> En el caso del presente estudio, se desarrollaron 16 subdimensiones específicas sobre las candidaturas independientes.

A continuación se presenta el modelo analítico completo, para evaluar el caso de las candidaturas independientes, siguiendo el esquema de Morlino. Primero se presenta el modelo analítico general, a fin de tenerlo presente durante toda la Tercera Parte:



*Figura 8.* Modelo de enfoque de la calidad de Leonardo Morlino. Elaboración propia con base en el modelo del autor.

El modelo aplicado consta de las 8 dimensiones y 16 subdimensiones que se generaron, relativas a las candidaturas independientes.

- a. Doce subdimensiones pertenecen al enfoque de Procedimiento.
- b. Dos subdimensiones son relativas a la capacidad de respuesta.
- c. Dos subdimensiones se refieren al contenido.

De las subdimensiones surgen las preguntas orientadoras, los indicadores, y la evaluación final que se le otorga a cada indicador. A continuación se presenta el modelo:

**Tabla 26.*****Modelo Aplicado a las Candidaturas Independientes en Nuevo León. Enfoque de Procedimiento***

<b>Enfoque de Procedimiento</b>	
<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión aplicada a candidaturas independientes</b>
Estado de Derecho	1. Libertad para ser candidato independiente
Estado de Derecho	2. Autoridad electoral autónoma
Estado de Derecho	3. Marco jurídico que impida intervención gubernamental, abuso de poder o corrupción
Rendición de cuentas vertical	4. Elecciones libres, justas y periódicas
Rendición de cuentas horizontal	5. Presencia de un sistema de partidos políticos plural
Rendición de cuentas horizontal	6. Otros candidatos independientes
Participación política	7. Oportunidades de participación política
Participación política	8. Participación electoral
Competencia política	9. Alternancia efectiva
Competencia política	10. Acceso a financiamiento público
Competencia política	11. Acceso a financiamiento privado
Competencia política	12. Acceso a otros tipos de prerrogativas (medios de comunicación)

Fuente: elaboración propia con base en el Modelo de Morlino.

Desde el enfoque de procedimiento, para medir el Estado de derecho es necesario saber si existen, al menos, tres condiciones para ser candidato independiente. En primer lugar, si cualquier ciudadano puede ser candidato a un puesto de elección popular, aunque no sea postulado por un partido político. Esto es, si el Estado le garantiza a un

ciudadano en pleno goce de sus derechos políticos, participar en un proceso electoral para aspirar a un cargo de representación sin ser militante o simpatizante de un instituto político.

En segundo lugar, es indispensable que los organismos encargados de realizar las elecciones no dependan de ninguna otra autoridad, que tengan autonomías política, jurídica y financiera plenas, para no supeditarse a las órdenes de otro ente público. Y tercero, debe existir un andamiaje legal sólido que vigile, investigue y sancione cualquier acto de corrupción, ilegalidad y abuso de poder.

El enfoque procedimental contempla no sólo el contexto legal sino también el histórico, ya que toma en consideración tanto el marco normativo que posibilita los principios democráticos como su constancia, es decir, que las leyes sean la regla y no la excepción. Por ello, evalúa que las elecciones, desde un punto de vista de rendición de cuentas vertical, se realicen con libertad y justicia de manera periódica y no eventual.

Siguiendo con este mismo enfoque, y desde la perspectiva de la rendición de cuentas horizontal, o entre instituciones, para que haya una democracia de calidad, es indispensable que exista pluralidad partidista, presencia de candidatos independientes en la contienda e incluso competencia simultánea de cuantos candidatos sin partido consigan su registro legal.

Para aportar calidad a la democracia se requiere de la participación de la ciudadanía, por ello se mide su intervención en la política no sólo durante los procesos electorales sino fuera de ellos también. Es indispensable saber qué tanto los ciudadanos se involucran en asuntos públicos más allá de ir a votar cada tres o seis años, y qué tanto el Estado les otorga las facilidades para llevarlo a cabo.

El modelo también contempla la medición de la competencia política. Porque no basta que el Estado garantice la participación ciudadana en las elecciones si no existen condiciones de equidad que materialicen el derecho a ser votado. No basta competir si las posibilidades reales de ganar y ejercer el poder, son mínimas o nulas. El Estado tiene que asegurar la alternancia efectiva. Y para garantizarlo, debe haber un mínimo de condiciones para todos los contendientes. La competencia política depende en buena medida del acceso legal a prerrogativas tales como el financiamiento público y privado y la presencia en medios de comunicación masiva, nuevos o tradicionales<sup>65</sup>. El Estado, además, debe prohibir, investigar y en su caso sancionar cualquier abuso que atente contra la equidad en la contienda.

**Tabla 27.**

***Modelo Aplicado a Candidaturas Independientes en Nuevo León. Enfoque de Contenido.***

<b>Enfoque de Contenido</b>	
<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión aplicada a candidaturas independientes</b>
Libertad	1. Derechos políticos, derecho al sufragio pasivo y representación proporcional a candidaturas independientes
Igualdad	2. Igualdad sustantiva basada en las subdimensiones de competencia política: alternancia, financiamiento público, financiamiento privado y acceso a medios de comunicación.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

<sup>65</sup> La reforma electoral de 1996, como ya se revisó en la introducción de este trabajo, construyó un piso más parejo de competencia entre los partidos políticos al garantizarles acceso a más recursos financieros y más presencia en los medios de comunicación. El resultado de esta Reforma es notorio: al año siguiente de su aprobación y vigencia, en 1997, el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; y tres años después, en 2000, ese mismo partido perdió la presidencia de la República después de 71 años. La competencia política (aunada a otros factores) trajo consigo la alternancia efectiva.

En el enfoque de contenido, pretende evaluar si los derechos políticos de los ciudadanos están garantizados, es decir la libertad y la igualdad, materializados en derechos.

Se requiere conocer si el Estado contempla todas las medidas necesarias para que cualquier ciudadano ejerza libremente su derecho al sufragio pasivo, es decir, su derecho a ser votado. Y si como candidato independiente, en caso de no ganar una elección uninominal pero con opción de representación proporcional (en el caso del Congreso local o los ayuntamientos) el Estado garantiza su derecho a ser contemplado en la distribución de los cargos de elección popular plurinominales.

Por otro lado, la igualdad sustantiva requiere de competencia política, y que ésta se presente con condiciones mínimas de equidad, para que no haya ventajas ilegales que favorezcan a determinado contendiente sobre todo si éste es postulado por un partido político o, más aún, si es candidato del partido en el poder.

**Tabla 28.**

***Modelo Aplicado a Candidaturas Independientes en Nuevo León. Enfoque de Resultados***

<b>Enfoque de Resultados o capacidad de respuesta</b>	
<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión aplicada a candidaturas independientes</b>
Capacidad de respuesta	1. Percepción ciudadana
Capacidad de respuesta	2. Factores que limitan la capacidad de respuesta

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

El enfoque de resultados evalúa la capacidad de respuesta del gobernante surgido de un proceso político como candidato independiente.

Esta evaluación se realiza analizando tanto la satisfacción de la ciudadanía con los resultados del gobierno en turno a través de estudios de opinión, como los indicadores que reflejan el avance, retroceso o estancamiento en términos sociales y económicos de una sociedad.

Una vez descritas las dimensiones y subdimensiones que se detallarán en esta tercera parte, el siguiente paso consiste en que de cada subdimensión se realizan preguntas orientadoras que son nutridas con los siguientes elementos:

- a. Antecedentes teóricos y normativos que están en el contexto de la pregunta.
- b. Análisis aplicado del indicador que se define para responder la pregunta orientadora, que se sustenta en estadísticas nacionales e internacionales.
- c. Opinión con expertos, en los casos que se obtuvo una entrevista con un especialista en el tema.
- d. Hallazgos encontrados.

En los siguientes capítulos (análisis empírico), se presentan los resultados de cada subdimensión, conforme a lo antes descrito.

## Capítulo VIII: Análisis empírico: las candidaturas independientes en Nuevo León desde el enfoque de los procedimientos

### 8.1 ¿Garantizan las leyes y reglamentos mediante sus procedimientos el acceso de cualquier ciudadano a una candidatura independiente?

#### 8.1.1 Antecedentes teóricos y normativos.

La primera subdimensión a analizar es la libertad para ser candidato independiente, es decir, si las leyes y reglas, mediante sus procedimientos, brindan acceso a cualquier ciudadano a una candidatura independiente, en este caso, en el Estado de Nuevo León.

Es conveniente aclarar dos aspectos que inciden en este tema:

- a. La pregunta se refiere solamente a la candidatura a Gobernador de la entidad federativa.
- b. El análisis de la subdimensión se refiere al espacio temporal durante el cual se tiene la posibilidad de ser candidato, y no a la posibilidad de obtener, efectivamente, un puesto de elección popular derivado de dicho proceso.

**Tabla 29.**

#### ***Subdimensión de Libertad para ser candidato independiente***

Enfoque de calidad	Dimensión	Subdimensión
Procedimiento	Estado de derecho	Libertad para ser candidato independiente

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

La libertad para ser candidato independiente es entendida como la posibilidad normativa que permite a los ciudadanos, sin la postulación de un partido político, acceder al sufragio pasivo. Es decir, que el marco jurídico establezca y garantice el derecho a ser votado sin tener una candidatura de partido.

La permisión o posibilidad que otorgue el marco jurídico debe cumplir con el principio de igualdad, en el cual se debe tutelar el derecho a ser candidato independiente, a cualquier ciudadano que cumpla con los requisitos establecidos en la ley. Si este derecho subjetivo para ser real implicara requisitos difíciles, o si dichos requisitos vulneran la igualdad y la libertad, estaríamos en presencia de un sistema normativo en el que, aunque exista el marco legal, el hecho jurídico que lo materializa es difícilmente alcanzable. Por el contrario, si estamos ante la presencia de una normatividad leve, en la que los requisitos normativos para acceder a una candidatura independiente son mínimos, estaríamos en el caso de un procedimiento en el que la libertad para ser candidato independiente es muy amplia y es fácil que los ciudadanos puedan acceder a ella.

El sufragio pasivo, como se ha mencionado en la segunda parte de esta investigación, es la prerrogativa que tiene el ciudadano de poder ser votado para todos los cargos de elección popular si cumple con los requisitos previstos por la ley, y se encuentra fuera de las causas de inelegibilidad expresadas en la misma.

La libertad para ser candidato independiente es el elemento necesario para que el sistema político llegue a integrar la expresión máxima del sufragio pasivo, es decir, la posibilidad de que cualquier ciudadano, más allá de su postulación a través de un partido político, pueda intervenir en la integración de los órganos del poder público. En este

sentido, la candidatura independiente maximiza la posibilidad de intervenir en la vida política del Estado y potencializa el derecho fundamental a participar en los asuntos políticos del país<sup>66</sup>. Al respecto, De la Peza en su participación en el libro de Tratado de Derecho Electoral en América Latina (compendio) desarrolla la siguiente postura:

Desde una perspectiva dogmática, las conclusiones de la doctrina respecto de las candidaturas independientes están referidas a dos aspectos recíprocamente implicados: el primero plantea el análisis de las justificaciones teóricas para el reconocimiento de estos candidatos; el segundo si es defendible, al contrario, que sólo los partidos políticos estén facultados para presentar candidaturas (2007, p.614).

El primero es parte del estudio de la democracia representativa, entre cuyos fundamentos ocupa un lugar privilegiado el tema de la elección del representante.

En México no existía libertad para ser candidato independiente hasta el año 2012, con la reforma ya comentada en la segunda parte de esta investigación. Pudiera establecerse que, en ese momento, la dimensión de Estado de derecho estaba limitando a una democracia de mayor calidad, ya que es un derecho que corresponde al ciudadano en cuanto a tal y en la legislación mexicana no se consagraba este derecho.

---

<sup>66</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 9: no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. No se considerará ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta, por algún acto o una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

El artículo 41 constitucional se modificó en diversas secciones: segundo párrafo, base III; segundo párrafo, base III, apartado A, inciso e); y segundo párrafo base II, apartado B, inciso c). Asimismo, el artículo 116, fracción IV, inciso k) se reformó similarmente para homologar el mandato constitucional a nivel local en los Estados federativos de la República Mexicana. De esta manera, la reforma consistió principalmente en establecer que el Congreso de la Unión, y los congresos locales, deberían promulgar las leyes secundarias en las que se regulara el proceso de registro, de fiscalización y el acceso a las prerrogativas durante las campañas electorales por parte de los candidatos independientes.

Adicionalmente, a nivel constitucional, se estableció la regla para la distribución de tiempos en radio y televisión, entre los partidos políticos y candidatos independientes registrados.

Consagrar en la Constitución la posibilidad de ser candidato independiente no era suficiente ya que para un análisis con un enfoque de democracia de calidad, es necesario que las normas definan claramente las condiciones para lograr el ejercicio de tal derecho.

En el año 2014 se facultó a cada estado de la República para que legislara en temas concretos sobre las candidaturas independientes. Posteriormente, en el año 2015, se llevaron a cabo los primeros procesos electorales, en los que se presentan hechos concretos, para evaluar si existieron condiciones de libertad para las candidaturas independientes.

### 8.1.2 Análisis aplicado del indicador

Partiendo de que el Estado de Derecho postula que el imperio de la ley es el principio bajo el cual deben actuar los ciudadanos y las autoridades, es menester analizar si existen normas relativas a la posibilidad de ser candidato independiente; qué establecen dichas normas, y si en el estudio de caso del primer gobernador independiente de México, éstas hicieron viable la libertad para ser candidato independiente, de manera igualitaria, durante el proceso electoral del 2015.

A continuación se presenta el método que se siguió para el análisis de la presente subdimensión, conforme al modelo de Morlino.

**Tabla 30.**

***Libertad para ser candidato independiente (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
Libertad para ser candidato independiente	¿Garantizan realmente las leyes y reglamentos el acceso de cualquier ciudadano a una candidatura independiente?	Requisitos de firmas y orden geográfico para garantizar el respaldo ciudadano a la candidatura independiente

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Partiendo de la dimensión de Estado de derecho, en la que el eje principal son las reglas, Morlino (20015, p.23) hace las siguientes observaciones en la aplicación del modelo hacia una democracia de calidad.

- a. La dimensión de Estado de derecho es una dimensión difícil de lograr y de consolidar porque se sustenta en valores liberales y democráticos, y en la existencia de tradiciones burocráticas y legislativas que a través del tiempo,

pueden institucionalizar las acciones propias que conducen a mantener un estado democrático de derecho<sup>67</sup>.

- b. Una vez que se han identificado las dimensiones, subdimensiones y preguntas orientadoras clave, es pertinente complementar el conjunto de los datos cuantitativos construidos, con el soporte de datos cualitativos. Este tipo de información es crucial para aportar contenidos y explicaciones a todo el análisis empírico<sup>68</sup>.

Al tomar en consideración que en la experiencia de Morlino (2015, p.26), la subdimensión de Estado de derecho no es fácil de identificar y que, en el caso que nos ocupa, las candidaturas independientes son un objeto de estudio de reciente regulación en México, se parte de establecer una pregunta orientadora que lleve a encontrar si el marco normativo actual las prohíbe, permite o restringe y, en este caso, bajo qué supuestos o condiciones se limita al ciudadano para la candidatura independiente al cargo de gobernador del Estado de Nuevo León.

---

<sup>67</sup> “El análisis del Estado de derecho democrático en cada país debe llevarse a cabo con cuidado, prestando atención a las tendencias que operan contra su plena vigencia. Este sigue siendo un factor esencial de calidad democrática, y desempeña un papel muy importante para la existencia y el desarrollo de las demás dimensiones. ¿Cuáles son, entonces, las condiciones fundamentales que permiten, al menos, un desarrollo moderado del Estado de derecho? Las investigaciones efectuadas, sobre varias dimensiones de este tema, sugieren que las condiciones necesarias son la difusión de los valores liberales y democráticos en el nivel del pueblo y especialmente en el de las élites, así como la existencia de tradiciones burocráticas y legislativas y de medios necesarios para la aplicación efectiva de las leyes. Sin embargo, tales condiciones solo se dan en pocos países, y son difíciles de generar. En consecuencia, también es difícil cultivar y fortalecer esta dimensión de la calidad democrática. La estrategia más razonable y concreta es avanzar a pasos cortos y mesurados, que sigan las líneas y los objetivos antes presentados” (Morlino, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA, p.43).

<sup>68</sup> Por datos cualitativos, Morlino propone entrevistas o información recabada de expertos conocedores de las condiciones políticas, sociales, temporales y económicas del sistema político en que se está desarrollando el Estado de derecho, ya que no son suficientes los datos cuantitativos o las regulaciones predeterminadas, sino la visión especializada que en determinado momento aporte explicaciones a la investigación empírica y, en conjunto con los datos cuantitativos, pueda dar una explicación consistente y *ad hoc* al entorno de cada caso concreto.

Por lo tanto, para evaluar empíricamente las candidaturas independientes, como variable dependiente de la democracia de calidad, es viable preguntar: ¿garantizan realmente las leyes y reglamentos el acceso de cualquier ciudadano a una candidatura independiente?

El marco jurídico postulado, desde el régimen estatal, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León establece como parte de los derechos de los ciudadanos poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante cualquier autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Artículo 36 y 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León <sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> El artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León establece que los derechos de los ciudadanos mexicanos residentes en el estado son:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante cualquier autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
- III.- Hacer peticiones, reclamaciones o protestas en asuntos políticos e iniciar leyes ante el Congreso;
- IV.- Asociarse individual y libremente para tratar en forma pacífica los asuntos políticos del Estado.
- V.- Formar partidos políticos y afiliarse a ellos de manera libre, voluntaria e individual, en los términos que prevean las leyes. No tendrá validez ningún pacto o disposición contrario a los principios establecidos en las fracciones anteriores o que limite de cualquier manera el derecho de los ciudadanos a la libertad de afiliación o de voto. Por su parte, su artículo 37 dispone como obligaciones de los ciudadanos nuevoleonenses:
  - I.- Inscribirse en los padrones electorales en los términos que determinen las leyes;
  - II.- Votar en las elecciones populares en el distrito y sección que les corresponda;
  - III.- Desempeñar los cargos de elección popular en el estado, siempre que tengan los requisitos que determina la ley para cada uno de ellos;
  - IV.- Desempeñar los cargos concejiles, las funciones electorales y las de jurado en el Municipio donde residan.

La Constitución Política del Estado otorga al ciudadano mexicano, residente en el estado, la posibilidad de ser postulado como candidato independiente; asimismo, el ordenamiento considera una obligación del ciudadano nuevoleonés el desempeño de los cargos de elección popular para los que haya sido electo. La legislación específica será la que determine los requisitos para acceder al derecho a ser candidato independiente.

La legislación específica es la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, en la cual se determina el objeto de su aplicación, así como el alcance de la garantía al sufragio, tanto activo como pasivo.

En su artículo 1º señala lo siguiente:

La presente ley es reglamentaria, en materia electoral, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; sus disposiciones son de orden público y de observancia general. Tiene por objeto regular lo concerniente a:

- I. Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos del Estado;
- II. Los derechos, obligaciones y prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos independientes, así como el régimen aplicable a las asociaciones políticas;
- III. La integración, facultades y obligaciones de los organismos electorales y del Tribunal Electoral del Estado;
- IV. La preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios, para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado;
- V. La calificación de las elecciones;

VI. El sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales; y

VII. La determinación de las infracciones a esta ley y de las sanciones correspondientes.

En la ley electoral se definen los requisitos específicos para obtener una candidatura independiente, los cuales se pueden clasificar de la siguiente manera:

- a. Formales
- b. De procedencia
- c. De representatividad

Los requisitos formales se refieren a cumplir con lo establecido en leyes, reglamentos, y lo dispuesto por la autoridad electoral; y contar con la Declaratoria de candidato independiente.

Los requisitos de procedencia corresponden a no tener causas de inelegibilidad y haber renunciado a la militancia o dirigencia de partido político en los plazos establecidos por la ley.

Los requisitos de representatividad corresponden a contar con el respaldo del 2% de los ciudadanos registrados en la lista nominal del estado, y el respaldo ciudadano deberá estar conformado por electores de por lo menos veintiséis municipios de la entidad, que representen al menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada uno de ellos.

Para proceder a la evaluación del indicador se revisaron los requisitos de representatividad de las 32 entidades federativas del país. La legislatura electoral tiene

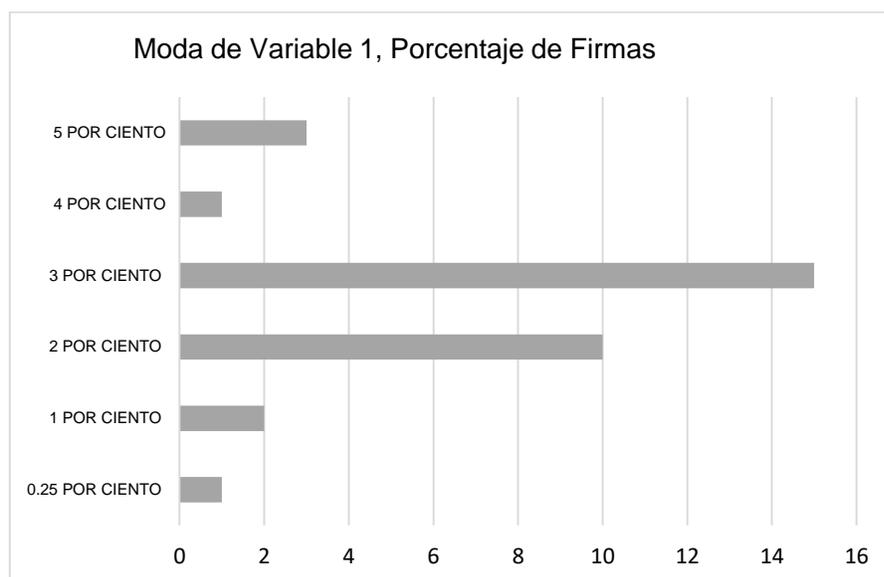
variaciones en los estados y, con ello, las condiciones para que los candidatos independientes se registren para participar en las elecciones por algún cargo.

Para analizar la situación de cada estado, en relación a incentivar o restringir las candidaturas independientes, se plantea la construcción de un indicador que permite medir de manera comparativa, la libertad para propiciarlas.

El indicador contempla dos variables que son requisitos jurídicos. La primera variable establece el porcentaje de firmas ciudadanas requeridas para la inscripción de la candidatura; la segunda es la condición de representación geográfica en la distribución de esas firmas.

La subdimensión de libertad para ser candidato independiente se elabora para medir el nivel de complejidad al cual se debe enfrentar el aspirante para poder registrar su candidatura. La escala del indicador es de 1 a 10, en donde 10 corresponde al proceso más sencillo observable en las 32 legislaciones y la calificación de 1 es el proceso más complejo. Se ponderó de igual manera cada variable, de modo que después de arrojar una calificación individual, ambas se promedian para estimar el indicador final (Anexo 9).

La primera variable es el porcentaje de firmas requeridas para la candidatura: se observa un rango de 0.25% a 5% de firmas de ciudadanos inscritos en la lista nominal. A cada valor se le asigna una calificación. La asignación de la calificación parte del criterio de que 5% es el porcentaje más alto de firmas requeridas para registrar una candidatura independiente, por ello, se le evalúa con una calificación de 1. A partir de ahí se aplica una regla de tres simple para mantener la proporcionalidad. La primera variable tiene un comportamiento estadístico, como se muestra a continuación:



*Figura 9.* Porcentajes de firmas en las 32 entidades federativas. Elaboración propia con base en datos de la legislación electoral de los estados.

La moda estadística es el 3% como porcentaje de firmas ciudadanas para el registro de candidaturas independientes, con 14 frecuencias; seguido del requisito del 2%, con 11 frecuencias.

La segunda variable es la condición de representación geográfica por cada sección electoral y la distribución de esas firmas ciudadanas. A esta variable se le asigna una calificación en un rango entre el 1 y el 10, donde 10 representa un proceso sencillo y 1 es el proceso de mayor complejidad observado.

Existen estados sin aplicación de criterios de representatividad de secciones electorales en la recopilación de las firmas; esos estados son los que se señalan como los de total libertad en el proceso, a ellos se les asigna la calificación 10 y el caso de mayor complejidad, obtiene una calificación de 1.

La tabla siguiente muestra los resultados de las calificaciones:

Tabla 31.

***Indicador de medición del grado de libertad para las candidaturas independientes por entidad federativa***

<b>Entidad</b>	<b>Variable 1 Cantidad de Firmas</b>	<b>Variable 2 Método de Integración de firmas</b>	<b>Calificación variable 1</b>	<b>Calificación Variable 2</b>	<b>Indicador</b>
<b>Aguascalientes</b>	Al menos 5%	La mitad de las secciones electorales sumen, al menos, el 3% de los ciudadanos.	10	7	8.5
<b>Baja California</b>	Al menos 2%	Total libertad para recabar firmas	4	1	2.5
<b>Baja California Sur</b>	Al menos 4%	Estar integrada por electores de por lo menos 9 distritos electorales, que sumen por lo menos 1% de los ciudadanos de la lista nominal en cada uno	8	4	6
<b>Campeche</b>	Al menos 2%	Estar integrada por electores de por lo menos 5 municipios, que sumen cuando menos el 2% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas	4	5	4.5
<b>Chiapas</b>	El 0.25%	Que representen al menos el 0.15% de ciudadanos, que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas	1	1	1

<b>Chihuahua</b>	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 45 municipios, que representen por lo menos el 2% de la lista nominal de dichos municipios	6	8	7
<b>Ciudad de México</b>	El 1%	Debe ser recabado en al menos el 35% de las demarcaciones territoriales que abarca la Ciudad de México	2	3	2.5
<b>Coahuila</b>	El 1.5%	Total libertad para recabar firmas	4	1	2.5
<b>Colima</b>	Al menos 3%	Total libertad para recabar firmas	6	1	3.5
<b>Durango</b>	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 20 municipios, que sumen por lo menos el 2% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.	6	5	5.5
<b>Estado de México</b>	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 64 municipios, que representen por lo menos el 1.5% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas	6	5	5.5

<b>Guanajuato</b>	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 24 municipios, que representen por lo menos el 1.5% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas	6	5	5.5
<b>Guerrero</b>	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 41 municipios, que representen por lo menos el 3 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas	6	7	6.5
<b>Hidalgo</b>	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 43 municipios, que representen por lo menos el 1.5 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas	6	5	5.5
<b>Jalisco</b>	El 1%	Estar integrada por electores de por lo menos 75 municipios, que representen por lo menos el 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas	2	6	4
<b>Michoacán</b>	al menos 2%	Debe estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el estado.	4	9	6.5

<b>Morelos</b>	El 2%	Estar integrada por electores de por lo menos 17 municipios, que representen por lo menos el 1 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas	4	4	4
<b>Nayarit</b>	Al menos el 5%	Total libertad en recabar firmas	10	1	5.5
<b>Nuevo León</b>	El 2%	Estar integrada por electores de por lo menos 26 municipios, que representen por lo menos el 1 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas	6	4	5
<b>Oaxaca</b>	El 2%	En por lo menos 15 distritos electorales	4	4	4
<b>Puebla</b>	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos dos terceras partes de los municipios; en ningún caso la relación de ciudadanos por municipio podrán ser menor al 2 % del listado que le corresponda	6	8	7
<b>Querétaro</b>	El 3%	Deberá estar distribuido en ese mismo, o mayor porcentaje, en la totalidad de distritos electorales de los que se compone el estado.	6	10	8

---

<b>Quintana Roo</b>	El 3%	Deberá estar distribuido en ese mismo, o mayor porcentaje, en la totalidad de distritos electorales en los que se compone el estado	6	10	8
<b>San Luis Potosí</b>	El 2%	Total libertad en recabar firmas	4	1	2.5
<b>Sinaloa</b>	El 2%	Estar integrada por electores de por lo menos la mitad de los municipios del estado, que sumen cuando menos el 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos	4	4	4
<b>Sonora</b>	El 3%	Total libertad en recabar firmas.	6	1	3.5
<b>Tabasco</b>	El 2%	Estar integrada por electores de por lo menos la mitad de los municipios del estado, que sumen cuando menos el 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos	4	4	4
<b>Tamaulipas</b>	El 3%	Total libertad para recabar firmas.	6	1	3.5
<b>Tlaxcala</b>	El 3%	Total libertad para recabar firmas.	6	1	3.5
<b>Veracruz</b>	El 3%	Estar integrada por electores de todos los distritos electorales, que sumen cuando menos el 2% de	6	10	8

---

---

		ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.			
<b>Yucatán</b>	El 2%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos 54 municipios que sumen, cuando menos, el 1% de los ciudadanos que figuren en las listas nominales electorales en cada uno de ellos.	4	4	4
<b>Zacatecas</b>	El 1%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos 30 municipios, o 9 distritos del Estado, que sumen cuando menos el 1% de los ciudadanos que figuren en las listas nominales electorales en cada una de ellas.	2	4	3

---

Fuente: elaboración propia con base en información de la legislación electoral de los estados.

Como puede observarse, los estados de Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila y San Luis Potosí encabezan la lista como las entidades con mayor libertad para permitir las candidaturas independientes. Los estados en los que se observa mayor complejidad para el registro de las candidaturas independientes son Aguascalientes, Quintana Roo, Veracruz y Querétaro.

La tabla siguiente muestra el resultado del indicador, en la que el primer lugar es la entidad con mayor libertad para permitir candidaturas independientes a gobernador; y, en el último lugar, la entidad con la menor libertad para propiciar las candidaturas independientes. Nuevo León se coloca en la parte media, al ocupar el lugar 18.

**Tabla 32.*****Resultados del Indicador de Medición del grado de libertad para las candidaturas independientes por entidad federativa***

<b>Lugar</b>	<b>Entidad federativa</b>	<b>Indicador Grado de Libertad Candidatura Independiente</b>
1	Chiapas	1
2	Baja California	2.5
3	Ciudad de México	2.5
4	Coahuila	2.5
5	San Luis Potosí	2.5
6	Zacatecas	3
7	Colima	3.5
8	Sonora	3.5
9	Tamaulipas	3.5
10	Tlaxcala	3.5
11	Jalisco	4
12	Morelos	4
13	Oaxaca	4
14	Sinaloa	4
15	Tabasco	4
16	Yucatán	4
17	Campeche	4.5
18	Nuevo León	5
19	Durango	5.5
20	Estado de México	5.5
21	Guanajuato	5.5
22	Hidalgo	5.5

23	Nayarit	5.5
24	Baja California Sur	6
25	Guerrero	6.5
26	Michoacán	6.5
27	Chihuahua	7
28	Puebla	7
29	Querétaro	8
30	Quintana Roo	8
31	Veracruz	8
32	Aguascalientes	8.5

---

Fuente: elaboración propia con base en el Indicador de medición de libertad para candidaturas independientes.

Como puede apreciarse, el panorama nacional es heterogéneo, Nuevo León se coloca en la parte media de la tabla con una calificación de 5.5, lo que significa que, al estar en un punto medio, la normatividad en la entidad federativa no representa ni la mínima ni la máxima libertad para ser candidato independiente, en relación con el resto de los estados del país, al tomar en cuenta los elementos de representatividad.

Cabe mencionar que la reforma electoral del estado, del año 2017, disminuyó el nivel de firmas necesarias para ser aspirante del 3% al 2%. Sin embargo, para la elección del 2015, prevaleció el criterio del 3%.

De acuerdo al modelo de Morlino y como se menciona en la parte inicial de la valoración de este indicador, es muy importante tomar en cuenta los elementos cualitativos que pudieran integrarse al análisis. Por tal motivo, se llevó a cabo una consulta con especialistas que pudieran dar su opinión sobre el tema.

### 8.1.3 Opinión de expertos

En la consulta con expertos, respecto a este indicador<sup>70</sup> destaca la consideración de que:

La vía legal (procedimental) que se diseñó para hacer viable la postulación de candidatos a cargos de elección popular, sin la intervención de un partido político, fue consecuente con la preocupación sobre los términos de la distribución de la representación pública, en un contexto de pluralidad política.

En el caso de Nuevo León, hay que recordar que la legislación para instrumentar las candidaturas independientes, reflejó la pauta federal. Lo delicado de esto es que ya combinadas, las disposiciones aprobadas, más que garantías parecen obstáculos. Por ejemplo, en el rubro de prerrogativas que comprenden financiamiento y acceso a medios de comunicación, los candidatos independientes, sea uno o sean diez, son considerados como un partido político lo que reduce, de manera drástica, los recursos distribuidos, y produce inequidad.

Si tomamos como premisa el trato desigual que la ley da a los candidatos independientes o de partido, el requisito establecido de recabar las firmas ciudadanas como garantía de representatividad popular es cuestionable. ¿Por qué?, porque el debate sobre los requisitos de elegibilidad, del candidato independiente, le impuso una tarea adicional a la establecida para constituir un partido político, que consiste en la acreditación de afiliados equivalente al 0.26% del padrón. Un candidato independiente requiere mayor respaldo ciudadano que un partido político en gestación.

---

<sup>70</sup> Entrevista realizada a López, L. (2018, enero 16) Opinión sobre: ¿En el Estado de Nuevo León garantizan las leyes y reglamentos mediante sus procedimientos acceso de cualquier ciudadano a una candidatura independiente?

Probablemente las críticas a este esquema han llevado al intento de corregir los hechos, disminuyendo el porcentaje de firmas requeridas.

De cualquier forma es factible señalar que, en el caso de los aspirantes al cargo de gobernador, sería muy importante propiciar que la postulación comprendiera la posibilidad de que los candidatos tengan algún tipo de presencia en todos los municipios del estado; y, por otra parte, como las firmas de respaldo popular son tanto o más importantes, que los candidatos presenten el padrón de "patrocinadores" a su campaña; no sólo como un ejercicio de transparencia, sino como un elemento indispensable para medir la calidad de la candidatura.

#### **8.1.4 Hallazgos**

a. El hallazgo de mayor relevancia al analizar la primera subdimensión es que Nuevo León se encuentra exactamente en el punto medio en lo que se refiere a la complejidad del procedimiento para ser candidato independiente, y que es el factor principal para ejercer el derecho y por consiguiente, la libertad. Durante la elección del 2015, el porcentaje requerido fue del 3% en Nuevo León, a pesar de que luego bajó al 2%.

b. El segundo hallazgo relevante es que para ser candidato independiente en Nuevo León, se requiere mayor representatividad que para constituir un partido político. El candidato independiente debe tener el respaldo en 26 municipios del estado; mientras que para constituir un partido político se requiere, de acuerdo a la Ley General de Partidos Políticos, que se celebren asambleas por lo menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios y se incorporen, como afiliados,

el 0.26% del padrón electoral del distrito o municipio, según sea el caso. Estas dos terceras partes equivalen a 38 municipios del estado. Esta condición previa para ser candidato independiente también es una carga adicional, ya que el principio de mayoría relativa en la elección a gobernador, que prevalece en el sistema electoral, es el de poder ser elegido con la mayoría de votos, independientemente de la votación emitida, y de la votación posible, respecto a un porcentaje del listado nominal. Es decir, para ser elegido sólo es requisito la mayoría de votos. Para ser candidato independiente se requiere mayor representatividad que para constituir un partido político y estos requisitos, además, cuentan con una condición sujeta a término y definida en el artículo 203 de la Ley Electoral, en el que se establece que “la etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará doce días antes del inicio de las precampañas, y los aspirantes a candidatos independientes deberán presentar la cédula de respaldo ciudadano ante la Comisión Estatal Electoral, a más tardar doce días antes de la fecha establecida para la conclusión de las precampañas”.

Derivado de lo anterior, se concluye que la carga impuesta a los candidatos independientes de representatividad es inequitativa respecto a los partidos políticos, y está normalizada respecto a los parámetros del resto de las entidades federativas.

## **8.2 ¿Existen garantías estructurales y legales para la autonomía de la autoridad electoral, que aseguren que no reciba interferencias del Poder Ejecutivo, Legislativo y/o Judicial?**

### **8.2.1 Antecedentes teóricos y normativos**

La imparcialidad es uno de los principios rectores en materia electoral. Este principio impone a la autoridad la obligación de resolver y acordar, conforme a derecho

y siempre de manera igualitaria, que no se favorezca a ningún actor, sino que de manera objetiva se tomen decisiones, acuerdos y resoluciones. Por lo tanto, la autonomía es un requisito *sine qua non* para que la autoridad cumpla con el principio de imparcialidad; la autonomía blinda de independencia a las decisiones y acuerdos.

**Tabla 33.**

***Subdimensión Autonomía de las autoridades electorales***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
Procedimiento	Estado de derecho	Autonomía de las autoridades electorales

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

En México, la autonomía de la autoridad electoral tiene poco más de veinte años, a partir de 1996, con la reforma que consagró la autonomía de la autoridad electoral a través del proceso de ciudadanización:

En relación con el proceso de autonomía-independencia, tienen especial importancia las reformas de 1977, 1990 y 1996. Cada una representa un avance gradual. En un principio la autoridad electoral corresponde al secretario de Gobernación, como delegado del Presidente de la República. La reforma de 1977 reconoce personalidad jurídica a la Comisión Federal Electoral y establece la corresponsabilidad de sus integrantes; la reforma de 1990 crea el Instituto Federal Electoral como organismo público y autónomo, responsable de los procesos electorales y de los asuntos que atañen a los partidos políticos; la reforma de 1996 suprime la dependencia de la Presidencia de la República y confía al órgano

electoral el cumplimiento de la función estatal de organizar, supervisar, calificar y sancionar los procesos electorales. De esta forma, el gobierno transfiere las facultades, las responsabilidades y las decisiones en materia electoral al IFE (Instituto Federal Electoral, actualmente Instituto Nacional Electoral) y deposita en la Cámara de Diputados la facultad de postular y aprobar a los integrantes de la autoridad colegiada del Instituto. El resultado es un organismo electoral independiente del gobierno, autónomo en sus decisiones y un Tribunal electoral que forma parte del Poder Judicial como organismo especializado. El camino fue largo, difícil y fructuoso, pero inacabado, como todo lo que atañe a la democracia (Lomelí, 2006, p.43).

Entre los rasgos que expresan la progresiva autonomía del órgano electoral se encuentra su nombre, el cual hace referencia a su carácter independiente o autónomo. Hasta 1989 fue la Comisión Federal Electoral, que dependía de la Secretaría de Gobernación; sus integrantes recibían el nombre de comisionados. Por medio de ella, el gobierno ostentaba el control absoluto de las elecciones. En 1990 pasó a ser el Instituto Federal Electoral, organismo autónomo con dirección colegiada y sus participantes reciben el nombre de consejeros. Actualmente el órgano constitucional autónomo es denominado Instituto Nacional Electoral y surge de la reforma del año 2014.

Hasta 1976, como se indicó previamente, la Comisión Federal Electoral dependía de la Presidencia de la República, y funcionaba de acuerdo con el régimen presidencial vigente. El Comisionado del Ejecutivo era el secretario de Gobernación, quien por oficio fungía como presidente de la Comisión.

La estructura jerárquica y la autoridad vertical hacían posible la distribución de los cargos públicos, de acuerdo con la normatividad del pacto corporativo, médula de la alianza revolucionaria y, como consecuencia, era indispensable el control de los comicios. La línea, los nombramientos de funcionarios y de comisionados provenían de la autoridad y descendían hasta el nivel de las casillas. Prácticas conocidas como el tapado, el dedazo y el palomeo de candidaturas, eran reguladas por un proceso electoral que incluía dos etapas: la designación de candidatos priístas (equivalente a su nombramiento) y el ritual de los comicios orquestado por la autoridad electoral (Lomelí, 1993, p.28).

La reforma electoral de 1977 modificó la integración y el funcionamiento de la Comisión Federal Electoral y la composición de la Cámara de Diputados. La Comisión, como ya se ha señalado, adquirió personalidad jurídica, se convirtió en un espacio privilegiado de negociación, con frecuencia conflictiva o excluyente, que paulatinamente adquiriría las facultades y la autoridad antes reservadas al secretario de Gobernación. En 1996 se le otorgó la total independencia respecto del Gobierno y dentro del Consejo Electoral, las decisiones que conciernen a la dirección general se reservaban para los Consejeros Electorales y para el Presidente del Consejo.

En resumen, casi 20 años después de iniciado el proceso (1977-1996), el Ejecutivo ya no está presente, la dirección es colegiada, el voto se reserva para el presidente del Consejo y para los consejeros ciudadanos, y los nombramientos no descienden en forma jerárquica, sino que son propuestos por las fracciones parlamentarias y aprobados por la Cámara de Diputados.

El proceso de ciudadanía órgano autónomo tuvo como fin dar credibilidad y generar confianza en los comicios<sup>71</sup>. Su destinataria fue una ciudadanía que desconfiaba de los procesos electorales y el valor de su voto.

### 8.2.2 Análisis aplicado del indicador

En el modelo de Morlino, esta dimensión se centra en la institución que dirime los casos particulares, es decir, la autoridad judicial, es por ello que el autor establece como preguntas orientadoras tales como: ¿Hay garantías estructurales de la independencia del Poder Judicial, y garantías legales debidamente instrumentadas que aseguren que

---

<sup>71</sup> Latinobarómetro ha medido la confianza en los organismos electorales en cuatro ocasiones: 2006, 2007, 2010 y 2015. En 2006, la mitad de los latinoamericanos (51%) respondió que tenía mucha o algo de confianza en las autoridades electorales. En 2007 se registró una caída de 11 puntos porcentuales (40%), en 2010 subió tres puntos (43%) y en 2015 se incrementó un punto porcentual (44%). En el estudio de 2015, México (43%) se ubicó en octavo lugar y por debajo del promedio regional. Analizando de forma desagregada los datos del estudio de Latinobarómetro, La confianza en América Latina. 1995-2015. 20 años de opinión pública latinoamericana, en el caso de México la confianza en la autoridad electoral registra una caída de siete puntos en prácticamente una década, pasando de 50% a 43%, siendo 2006 el año de mayor confianza y 2015 el más bajo.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012 de la Secretaría de Gobernación, la autoridad electoral, en aquel momento el todavía llamado Instituto Federal Electoral, recibió una calificación de 5.5, en una escala de 0 a 10, ocupando el décimo lugar de entre 27 instituciones, quedando por debajo de la familia (7.8), los médicos (6.6), la iglesia (6.4), los maestros (6.3), el ejército (6.1), la televisión (6.1), los militares (6.0), la radio (5.8), los vecinos (5.8), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (5.7) y las organizaciones indígenas (5.6). Y por encima del presidente (5.3), las organizaciones ciudadanas (5.2), el gobierno (5.1), los gobernadores (5.0), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (5.0), los presidentes municipales (4.9), las redes sociales (4.8), los empresarios (4.7), los sindicatos (4.7), los diputados (4.4), los senadores (4.4) y la policía (4.3).

El Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México del Instituto Nacional Electoral, elaborado en 2014, arroja datos similares a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012, es decir, la autoridad electoral logró el quinto lugar de entre 17 instituciones al registrar un nivel de confianza de 34%. Las instituciones con mayor confianza que el Instituto Federal Electoral fueron: el ejército (62%), los maestros (56%), las iglesias (55%) y el gobierno federal (36%). En contraste, quienes quedaron por debajo del Instituto Federal Electoral fueron: los diputados (18%), los partidos políticos (19%), los sindicatos (21%), la policía (22%), los jueves (24%), los empresarios (27%), el gobierno municipal (30%), el gobierno estatal (30%), las organizaciones vecinales (32%) y los medios de comunicación (32%).

el sistema judicial no reciba interferencias de los poderes Ejecutivo o Legislativo?  
¿Funciona de manera eficiente el Poder Judicial?

Estas preguntas orientadoras, trasladadas a las candidaturas independientes estarían representadas por las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, pues son las que establecen los acuerdos y resoluciones que impactan las contiendas electorales y sus candidatos.

El indicador que se seguirá para la medición de la autonomía de las autoridades electorales es el procedimiento de selección de los integrantes. Si bien no es el único factor a ponderar, sí es un elemento clave para la conformación de los organismos y que puede ser medible en términos empíricos.

**Tabla 34.**

***Autonomía de las autoridades electorales (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
Autonomía de las autoridades electorales	¿Se tiene un nivel razonable de autonomía de las autoridades electorales que organizan y califican las elecciones?	Procedimientos y requisitos para ser elegido integrante de un órgano electoral en Nuevo León.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Las autoridades en materia administrativa son los organismos electorales federales y locales: el Instituto Nacional Electoral y los organismos electorales en las entidades federativas. Estos organismos son representados por consejeros que son electos bajo un determinado procedimiento, con requisitos específicos determinados en la norma constitucional. Esta sería la garantía estructural de la que habla Morlino (2015, p.56) para asegurar autonomía. Las autoridades jurisdiccionales serían, por su parte, el Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>72</sup> y el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

En la tabla siguiente se describen los requisitos y procedimientos para la selección de las autoridades mencionada.

**Tabla 35.**

***Requisitos para ser autoridad electoral en México y en Nuevo León***

Autoridad electoral	Requisitos
<b>Consejero del Instituto Nacional Electoral</b>	<p>Artículo 38 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ser ciudadano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;</li> <li>b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;</li> <li>c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;</li> <li>d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;</li> <li>e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que no hubiese sido doloso;</li> <li>f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;</li> </ul>

<sup>72</sup> Con la reforma electoral de 1986, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, un órgano autónomo de carácter administrativo, de control de la legalidad del proceso electoral, pero aún subordinado a los colegios electorales. Sólo tuvo vigencia en la elección presidencial de 1988. La Reforma de 1989-1990 dio pie a la creación del Tribunal Federal Electoral, el cual tendría una Sala Superior y Salas Regionales, resolvería en una sola instancia y sus sesiones tendrían que ser públicas. Sin embargo, en materia de lo contencioso electoral, la máxima autoridad seguirían siendo los colegios electorales. En 1993 se aprobó una nueva reforma, que elevó a rango constitucional al Tribunal Federal Electoral como “la máxima autoridad en la materia” y determinó que sus decisiones serían “definitivas e inatacables”. En 1996 se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El órgano encargado de dirimir las controversias legales, sufrió importantes modificaciones. Entre otras, la designación de los magistrados ya no corrió a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta del presidente de la República; con la reforma serían votados en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Tribunal ya no estuvo limitado a atender los problemas de índole federal sino que podía recurrirse a él por causa de conflictos locales. Una de las modificaciones más relevantes se dio en ese año: a partir de entonces ya no sería el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados quien calificaría la elección presidencial, sino que el Tribunal sería el encargado de esta función (Woldenberg, 2012).

**Consejero de la  
Comisión Estatal  
Electoral Nuevo León**

g) No haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;

i) No ser secretario de Estado, ni Fiscal General de la República o Procurador de Justicia de alguna entidad federativa, subsecretario u oficial mayor en la Administración Pública Federal o estatal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y

j) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral, ni ser o haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral federal ordinario.

Artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

1. El consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales serán designados por el Consejo General del Instituto, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por esta Ley.

2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente; c) Tener más de 30 años de edad al día de la designación;

d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;

e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;

f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;

h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;

i) No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;

j) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y

k) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

---

3. En caso que ocurra una vacante de consejero electoral local, el Consejo General hará la designación correspondiente de acuerdo a lo establecido en esta Ley.

4. Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

**Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Artículo 115 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

1. Para ser Magistrado Electoral se requieren los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- b) Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- c) Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- e) Haber residido en el país y en la entidad federativa de que se trate, durante un año anterior al día de la designación;
- f) No haber sido de la entidad federativa de que se trate, gobernador, secretario, procurador, senador, diputado federal o local, durante los cuatro años previos al día de su nombramiento;
- g) Contar con credencial para votar con fotografía;
- h) Acreditar conocimientos en derecho electoral;
- i) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- j) No haber sido registrado como candidato, con excepción de los candidatos independientes, a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años inmediatos anteriores a la designación, y
- k) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

**Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León**

Artículo 278 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León:

Los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado serán electos por el Senado de la República en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de la Materia.

Artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 108. 1. Para la elección de los magistrados electorales que integren los organismos jurisdiccionales locales, se observará lo siguiente:

---

- 
- a) La Cámara de Senadores emitirá, a propuesta de su Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo, y
  - b) El Reglamento del Senado de la República definirá el procedimiento para la emisión y desahogo de la convocatoria respectiva.
2. El magistrado presidente será designado por votación mayoritaria de los magistrados del organismo jurisdiccional correspondiente.
- 

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad aplicable en la materia: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

De la tabla anterior se desprenden algunos hechos que tienen un efecto directo en la autonomía de las autoridades electorales.

- a. En las entidades federativas, el nombramiento de los consejeros electorales lo realizan el Instituto Nacional Electoral y el Congreso local. Hasta antes de la reforma de 2014, los consejeros locales eran designados por el Congreso local mediante convocatoria pública.
- b. El nombramiento de magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León se realiza a través del Senado, y no del Congreso local.
- c. La posibilidad de que los consejeros y magistrados sean nombrados, siempre que hayan dejado de ocupar un puesto directivo o de militancia en algún partido político. Anterior a la reforma, la simple militancia en un partido era suficiente para no ser elegible como autoridad electoral. Actualmente, el único impedimento es no haber sido parte de la dirigencia por un periodo de tiempo breve, anterior a la posibilidad del nombramiento como consejero o magistrado.

### **8.2.3 Hallazgos**

- a. El primer hallazgo significativo en este análisis es que la reforma de 2014 trajo consigo una centralización en los procesos de selección y nombramiento de las

autoridades electorales de carácter local. Este hecho resulta relevante en el sentido de que las reformas de 1996, basaron su autonomía en la soberanía de los estados. Si bien existía una ley federal, cada estado de la República tenía la libertad e independencia de elegir a sus autoridades electorales, respetando las disposiciones generales en la materia.

- b. El segundo hallazgo es que la reforma de 1996 y la ciudadanización había blindado el hecho de que los integrantes de los partidos políticos ingresaran como consejeros. Sin embargo, la reforma de 2014 dejó abierta la posibilidad de que los militantes de los partidos puedan participar. Esos hechos pueden tomarse como los elementos cualitativos de los que Morlino (2015, p.32) considera deben valorarse para analizar correctamente los indicadores. Desde la perspectiva de esta investigación, la reforma ha debilitado las garantías legales de autonomía de las autoridades electorales (administrativa y jurisdiccional).
- c. En cuanto a la designación de magistrados locales, al haberse transferido la designación de los Congresos locales al Senado de la República, se ha disminuido la garantía de autonomía en dichos tribunales, porque ahora la dinámica de designación puede verse inmersa en intereses de corte político-partidista, y además, se gestiona en el orden nacional, junto con otros temas de corte federal, lo que puede generar negociaciones políticas y partidistas que interfieran en las designaciones.
- d. En el caso de los magistrados, la ley sólo señala que el Senado definirá el proceso, lo cual promueve la poca transparencia del mismo.

Como conclusión preliminar de este indicador, podemos observar que la autonomía de las autoridades electorales ha disminuido con la reforma del 2014; y esto se deriva de dos hechos principales: la centralización generalizada en materia electoral y una selección de integrantes a nivel nacional que puede verse minada por otros intereses políticos y partidistas.

### **8.3 ¿Existe un marco jurídico integral que impida o combata la intervención gubernamental, los actos de corrupción o abuso de autoridad en los procesos electorales?**

#### **8.3.1 Antecedentes teóricos y normativos**

Como parte del enfoque procedimental dentro de la dimensión de Estado de derecho con respecto a la lucha efectiva contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales, Morlino (2015,p.43) considera que la pregunta general a plantearse es: ¿existe un marco jurídico integral que impida o combata la corrupción, y está implementado dicho marco?

**Tabla 36.**

#### ***Subdimensión Marco jurídico que que impida intervención gubernamental, abuso de poder o corrupción***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
Procedimiento	Estado de derecho	Marco jurídico que impida intervención gubernamental, abuso de poder o corrupción

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Para el caso de las candidaturas independientes, la autoridad electoral prevé las mismas garantías que para los partidos políticos en el proceso electoral, y la integridad en las decisiones electorales tiene relación directa con la autonomía de la autoridad electoral.

Para el tema de garantizar la no intervención de cualquier orden de gobierno, la autoridad electoral administrativa contempla los procedimientos a través de los cuales se dirimen conflictos y la autoridad jurisdiccional los recursos legales propios del sistema de medios de impugnación.

Existe una normativa federal aplicable en materia estatal para ambos propósitos: la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Dentro de la legislación electoral local se contempla la disposición que sanciona administrativamente a los servidores públicos que, abusando de su poder, realicen actos que corrompan el principio de igualdad o equidad.

Artículo 348. En los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, el superior jerárquico correspondiente impondrá multa de quinientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey, al servidor público que:

- I. Obligue a sus subordinados, haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir o no su voto en favor de un candidato, partido político o coalición;
- II. Condicione en el ámbito de su competencia, la prestación de un servicio público o el cumplimiento de programas o la realización de obra pública, a la

emisión o no del voto en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición;

III. Destine recursos humanos, económicos o materiales que tenga a su disposición en virtud de su empleo, cargo o comisión, para beneficio de un precandidato, candidato, partido político o coalición; o utilice su tiempo oficial de labores en beneficio o apoyo de candidatos, partidos políticos o coaliciones;

IV. Obstaculice o impida el desarrollo que conforme a la ley deba efectuarse en cada una de las etapas del proceso electoral; o

V. Obstaculice, impida, suspenda o niegue el ejercicio de las prerrogativas, garantías y derechos de los partidos políticos, coaliciones, precandidatos o candidatos previstos en la ley para:

1. Recibir la exención de impuestos o derechos estatales o municipales que graven los bienes o actividades destinados al cumplimiento de sus fines;
2. Recibir los permisos o autorizaciones para la celebración de actividades con fines promocionales, tales como espectáculos, congresos, conferencias, eventos de tipo cultural o académico, venta de bienes y de propaganda utilitaria, ventas editoriales, así como cualquiera otra análoga que se realice para la recaudación de fondos
3. Celebrar reuniones públicas de precampaña o campaña, en los términos que establece la ley; o
4. Colocar, fijar o instalar propaganda encaminada a la difusión en cualquier tiempo de los principios, programas o precandidaturas o candidaturas o la propaganda electoral establecida en la Ley.

El superior jerárquico a que se refiere este artículo, deberá comunicar a la Comisión Estatal Electoral las medidas que haya adoptado en el caso, así como la sanción que se haya aplicado.

En la elección del año 2015, en Nuevo León, en la que por primera ocasión participaron candidatos independientes, se presentaron dos casos en materia administrativa en los que la autoridad electoral resolvió la no aplicación de sanción, al no existir constitución de infracción por parte de servidores públicos. Esto representa el 1% de los procedimientos recibidos por la Comisión Estatal Electoral<sup>73</sup>.

En materia penal, la autoridad responsable de vigilar el cumplimiento de no intervención de servidores públicos, y de consignarlos a la autoridad judicial penal, es la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE), la cual atiende el principio de procuración de justicia, e integra los presuntos actos que puedan constituir delitos electorales.

De manera reciente se ha implementado en México, y en las entidades federativas, un Sistema Nacional Anticorrupción y los respectivos sistemas estatales<sup>74</sup>; en Nuevo León habrá un Fiscal para el combate contra la corrupción, y un Fiscal en materia de delitos electorales: ambos nombramientos se harán a través del Congreso del Estado.

---

<sup>73</sup> Procedimiento Especial Sancionador. No.POS-001/20015.Promovido por José Alfredo Pérez Bernal. Magistrado Ponente: Lic. Carlos Cesar Leal Isla García.  
Procedimiento Especial Sancionador. No. POS-023/2015. Promovido por Gilberto de Jesús Gómez Reyes. Magistrado Ponente en reasignación: Lic. Carlos Cesar Leal Isla García.

<sup>74</sup> El Sistema Nacional Anticorrupción es producto de una reforma integral aprobada el 25 de mayo de 2015, en la cual se contempla la coordinación de todos los ámbitos de competencia de autoridades para la prevención, detección, y sanción de irregularidades y hechos que impliquen actos de corrupción, a nivel nacional, estatal y municipal.

### 8.3.2 Análisis aplicado del indicador

Conforme a la normatividad, existen los mecanismos legales y jurisdiccionales para asegurar la no intervención (y su posible sanción en caso de que suceda) de los órganos gubernamentales en las decisiones de la autoridad electoral. Este tema se puede analizar desde diferentes aristas. Por una parte, la representatividad con que cuentan los partidos políticos en el órgano electoral administrativo, hace nugatoria la posibilidad de que se tomen decisiones con la intervención de órganos gubernamentales y si ese fuera el caso, los partidos políticos pueden impugnar tal decisión ante los órganos jurisdiccionales electorales.

Por tanto, esta subdimensión de analizará estudiando la normatividad federal y local y la revisión de casos locales en elección de 2015, como se muestra en seguida:

**Tabla 37.**

***Marco jurídico que impida intervención gubernamental o abuso de poder y corrupción (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
Marco jurídico que impida intervención gubernamental o abuso de poder y corrupción	¿Existe un marco jurídico integral que impida o combata la intervención gubernamental, los actos de corrupción o abuso de autoridad en los procesos electorales?	Normatividad federal y local y revisión de casos locales en elección de 2015.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estipula la prohibición de propaganda electoral en periodo de campañas electorales o el posible uso de recursos públicos en las mismas que puedan provocar inequidad en las contiendas.

Durante el tiempo comprendido entre el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales respectivas, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público, salvo la relativa a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C de la Constitución federal y 209, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La suspensión de propaganda gubernamental es aplicable a toda estación de radio y canal de televisión cuya señal sea escuchada o vista en la entidad en la que se esté desarrollando un proceso electoral, según lo dispuesto en el numeral 11 del referido artículo del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

Ahora bien, el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución prescribe que las y los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Tal obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial que atiende a que no haya una influencia indebida por parte de las y los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.

Asimismo, el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución señala que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Conforme a lo antes señalado, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a las y los sujetos de derecho mencionados tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral.

Lo anterior, en el entendido que el objetivo es establecer una infracción constitucional dirigida a sancionar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales; pero a su vez, una prohibición concreta para la promoción personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.

En este tenor, la promoción personalizada se define como aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo de la o el servidor público, cuya difusión, por sí

misma implica promover su persona; aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional.

Por tal razón, al establecer el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución "*bajo cualquier modalidad de comunicación social*" se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional; esto es, anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros. Sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar un mayor o menor control que pueda ejercer objetivamente para su sanción.

La Ley Electoral del Estado de Nuevo León, por su parte, establece las siguientes sanciones al respecto en su artículo 349 al 352:

Artículo 348. En los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, el superior jerárquico correspondiente impondrá multa de quinientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey, al servidor público que:

- I. Obligue a sus subordinados, haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir o no su voto en favor de un candidato, partido político o coalición;
- II. Condicione en el ámbito de su competencia, la prestación de un servicio público o el cumplimiento de programas o la realización de obra pública, a la emisión o no del voto en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición;
- III. Destine recursos humanos, económicos o materiales que tenga a su disposición en virtud de su empleo, cargo o comisión, para beneficio de un

precandidato, candidato, partido político o coalición; o utilice su tiempo oficial de labores en beneficio o apoyo de candidatos, partidos políticos o coaliciones;

IV. Obstaculice o impida el desarrollo que conforme a la Ley deba efectuarse en cada una de las etapas del proceso electoral;

V. Obstaculice, impida, suspenda o niegue el ejercicio de las prerrogativas, garantías y derechos de los partidos políticos, coaliciones o precandidatos, candidatos previstos en la Ley para:

a. Recibir la exención de impuestos o derechos estatales o municipales que graven los bienes o actividades destinados al cumplimiento de sus fines;

b. Recibir los permisos o autorizaciones para la celebración de actividades con fines promocionales, tales como espectáculos, congresos, conferencias, eventos de tipo cultural o académico, venta de bienes y de propaganda utilitaria, ventas editoriales, así como cualquiera otra análoga que se realice para la recaudación de fondos;

c. Celebrar reuniones públicas de precampaña o campaña, en los términos que establece la Ley; o

d. Colocar, fijar o instalar propaganda encaminada a la difusión en cualquier tiempo de los principios, programas o precandidaturas o candidaturas o la propaganda electoral establecida en la Ley.

El superior jerárquico a que se refiere este artículo, deberá comunicar a la Comisión Estatal Electoral las medidas que haya adoptado en el caso, así como la sanción que de encontrar responsabilidad se haya aplicado.

Artículo 349. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como de los Municipios, y de cualquier otro ente público estatal o municipal. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.

En caso de violación a lo dispuesto en el párrafo anterior, serán responsables los titulares del ente público respectivo y se sancionará por la Comisión Estatal Electoral con multa de cien a diez mil veces el salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey y suspensión de la propaganda gubernamental correspondiente.

Artículo 350. Los servidores públicos del Estado y Municipios tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin afectar la equidad de la competencia entre partidos políticos.

El servidor público que transgreda la disposición establecida en el párrafo anterior será sancionado por la Comisión Estatal Electoral con multa de cien a diez mil veces el salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey.

Artículo 351. Los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades que se le finquen a sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados con:

- I. Apercibimiento;
- II. Amonestación;
- III. Multa de cien a tres mil veces el salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey;
- IV. La reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por un período que no podrá exceder de un año;
- V. Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- VI. La suspensión de su registro como partido político por un término que no podrá exceder de tres años; o
- VII. La cancelación de su registro como partido político, la cual solo podrá decretarse cuando el partido político reincida en violaciones graves a la presente Ley.

Por la infracción a las disposiciones señaladas en esta Ley las asociaciones políticas serán sancionadas conforme a las fracciones I, II y III de este artículo.

Artículo 352. Las sanciones a que se refiere el artículo anterior les podrán ser impuestas a los partidos políticos o coaliciones cuando:

- I. Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 45 y demás disposiciones de esta Ley que les sean aplicables;
- II. Desacaten los acuerdos, resoluciones o sentencias de la Comisión Estatal Electoral, las Comisiones Municipales Electorales o del Tribunal Electoral del Estado;

- III. Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello;
- IV. Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por la Constitución Política del Estado y esta Ley;
- V. No presenten los informes sobre el empleo del financiamiento a la Comisión Estatal Electoral, en la forma y plazos previstos por esta Ley;
- VI. Sobrepasen durante una campaña electoral los topes a los gastos señalados por la Comisión Estatal Electoral;
- VII. Destinen a un uso distinto al señalado por esta Ley, los recursos que se les hayan entregado en virtud del financiamiento público que les corresponde;
- VIII. Reciban donativos o aportaciones económicas provenientes de la delincuencia organizada o de personas sancionadas por delitos contra la salud; o
- IX. Incurran en cualquier violación a lo establecido en la presente Ley.

Por otro lado, los Consejeros Electorales están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, así como a la remoción del cargo por parte del Instituto Nacional Electoral. Un ejemplo de ello fueron las remociones que efectuó el Instituto Nacional Electoral de los Consejeros de los estados de Colima y Chiapas, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas que se llegaren a configurar<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> En junio de 2015, el Partido Revolucionario Institucional denunció a la presidenta del Instituto Electoral del Estado de Colima por violación a los principios rectores de la función electoral. Lo anterior debido a que la consejera comentó de manera pública en un programa de radio que el escrutinio de votos favorecía al candidato a la gubernatura postulado por el PAN, información que posteriormente fue desmentida por el propio instituto electoral. Al resolver el procedimiento de remoción el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG684/2016 en el que determinó que la consejera “actuó con negligencia, ineptitud y descuido en el desempeño de sus funciones, al haberse pronunciado, de forma equivocada e inoportuna, sobre los resultados electorales relativos a la elección de gobernador en el estado de Colima”, por lo que se le suspendió del cargo durante 30 días sin goce de sueldo. No obstante, la sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió en la sentencia del expediente SUP-RAP-485/2016

Ahora bien, las normas están diseñadas para evitar la intervención de los órganos gubernamentales desde la integración como órgano colegiado de Consejeros y Magistrados Electorales.

La circunstancia de que las denuncias de los procedimientos especiales sancionadores, la autoridad administrativa integra, la jurisdiccional resuelve y, en su caso, por impugnación su posterior revisión por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, persuade o evita dichas intromisiones.

En una justa dimensión legal, todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, ya sea de manera concatenada o individual, tienden a evitar las intromisiones de los órganos gubernamentales.

### **8.3.3 Hallazgos**

- a. Los mecanismos institucionales para evitar la intervención del Gobierno en los procesos electorales que puedan causar inequidad en las campañas son básicamente: la normatividad de la propaganda electoral y el uso de recursos

---

y acumulados, revocar el acuerdo del Instituto Nacional Electoral y ordenar la remoción definitiva de la hasta entonces consejera presidenta del Instituto Electoral del Estado de Colima.

El 19 de febrero de 2016, el Instituto Nacional Electoral determinó la remoción de tres consejeros del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas –por medio del acuerdo INE/CG80/2016–, el cual fue iniciado originalmente contra la totalidad del Consejo General, tras acreditarse un conjunto de irregularidades durante el proceso electoral local 2014-2015. Durante el desahogo del procedimiento de remoción se demostró cómo, desde su posición como máxima autoridad del instituto electoral chiapaneco, los funcionarios encargados de velar por los principios de certeza y legalidad en materia electoral violentaron e ignoraron la normativa al incumplir las disposiciones de postulación partidaria de candidaturas y alterar el padrón de votantes en el extranjero. Dado que el acuerdo del Instituto Nacional Electoral únicamente contemplaba la remoción de tres de los consejeros chiapanecos, este fue impugnado ante la Sala Superior del Tribunal Electoral federal, la cual ratificó la destitución de los primeros tres consejeros electorales y ordenó la remoción de los cuatro consejeros y consejeras restantes, en la sentencia SUP-RAP-118/2016 y acumulados del 12 de mayo de 2016. Hasta ahora, este es el único caso en que se removió a la totalidad de un Consejo General local.

públicos en las mismas; la representación de los partidos políticos ante los órganos electorales y las sanciones que se contemplan para tales actos.

- b. Sin embargo, la medición empírica de este indicador resulta sumamente compleja, ya que el control del uso de recursos públicos en campañas electorales y el uso de estrategias de comunicación en redes sociales por ejemplo, son un tema muy reciente y de difícil medición y sobre el cual todavía no se han diseñado mecanismos específicos.

En suma, para este indicador se cuenta con una normatividad robusta, sin embargo, debido al uso creciente de modernas tecnologías de información y comunicación, las leyes van un paso atrás en cuando a estos avances, dejando un grado de vulnerabilidad que no es medible hasta ahora para evitar que la intervención de entres gubernamentales a favor o en contra de un candidato resulte plenamente garantizada.

## **8.4 ¿Las elecciones son libres, justas y periódicas?**

### **8.4.1 Antecedentes teóricos y normativos**

La siguiente pregunta tiene que ver con la rendición de cuentas vertical, la cual tiene lugar cuando se desarrolla una relación de control desde la sociedad hacia los funcionarios públicos. Esto ocurre, por ejemplo, cuando en el desarrollo de unas elecciones democráticas, la ciudadanía decide no favorecer en las urnas al candidato del partido en el poder, debido a que considera que éste no ha actuado de acuerdo a los intereses ciudadanos.

La rendición de cuentas vertical es aquella que se ejerce mediante el voto, pues al brindar o no el apoyo con el voto a un partido político, el ciudadano está evaluando su forma de gobernar. Es por ello que en la dimensión de rendición de cuentas vertical, se toma como indicador la realización de elecciones libres, periódicas y justas.

La celebración de elecciones libres, justas y pacíficas, como ya se analizó en el apartado teórico es la condición general esencial para garantizar las libertades y derechos políticos. Los comicios deben llevarse a cabo en los tiempos que marca la ley, cubriendo las etapas que la misma normatividad determina y de manera pacífica, es decir que no se presenten actos de violencia o vulneración de derechos que puedan llevar a la invalidez o anulación de dicha elección.

Por tanto, el indicador que se revisará para este apartado, es la celebración de elecciones en los últimos 18 años (de 1997 a 2015) en elecciones para el Ejecutivo estatal.

**Tabla 38.**

***Subdimensión Elecciones justas, libres y periódicas***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
Rendición de cuentas	Estado de derecho	Elecciones justas, libres y periódicas

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

En el Estado de Nuevo León la renovación del Poder Ejecutivo estatal se renueva cada 6 años mediante elecciones, conforme lo establece el artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León:

Artículo 84.- El Gobernador del Estado será electo cada seis años y tomará posesión de su cargo el día 4 de octubre del año en que se celebre la elección.

Por su lado, la Ley Electoral del Estado de Nuevo León establece igualmente las condiciones en que se llevarán a cabo las elecciones:

Artículo 13. Las elecciones para la renovación de los poderes públicos serán ordinarias y extraordinarias.

Artículo 14. Las elecciones ordinarias de Diputados, de Gobernador y para la renovación de los Ayuntamientos tendrán lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

#### 8.4.2 Análisis aplicado del indicador

Para analizar esta subdimensión, revisaremos las últimas cuatro elecciones realizadas en el Estado de Nuevo León y las condiciones en que se realizaron.

**Tabla 39.**

#### ***Elecciones libres, justas y periódicas (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
Elecciones justas, libres y periódicas	¿Se han realizado en el estado de Nuevo León elecciones justas, libres y periódicas?	Celebración de elecciones pacíficas en los últimos 18 años.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino

En los últimos 18 años, en el Estado de Nuevo León se han celebrado cuatro elecciones para gobernador (de 1997 a 2015), las cuales se han desarrollado de manera ininterrumpida y sin violencia, en las condiciones que marca la ley para llevar a cabo los comicios en todas las etapas del proceso electoral, desde el registro de candidatos hasta el cómputo y la declaratoria de validez de la elección (Anexo 10).

En el ámbito municipal, durante el mismo periodo (1997-2015), sólo hubo una elección extraordinaria, en el Municipio de Abasolo, caso que revisaremos a continuación<sup>76</sup>.

El artículo 15 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León establece lo siguiente:

Artículo 15. Las elecciones extraordinarias se realizarán en los casos que prevén la Constitución Política del Estado y las leyes que de ella emanen, y además:

I. Cuando se declare nula una elección;

II. En caso de empate en los resultados de una elección, debiéndose efectuar la elección extraordinaria únicamente con la participación de los candidatos que resulten empatados; y

III. Al concurrir la falta absoluta de un diputado de mayoría relativa y su respectivo suplente.

En los casos establecidos en las fracciones anteriores, las elecciones extraordinarias se celebrarán dentro de los sesenta días siguientes a que cause ejecutoria la declaración de nulidad o la declaración de empate, o bien, a que se declare la vacante.

---

<sup>76</sup> A pesar de tratarse de una elección municipal, la cual escapa del tema del presente estudio, se documenta dicho caso para ejemplificar las causas de nulidad previstas por la normatividad electoral.

Cuando concurra la falta absoluta de un diputado de representación proporcional y su respectivo suplente, la vacante se cubrirá por la fórmula de candidatos que siga en el orden de asignación efectuado en los términos de esta Ley.

La Comisión Estatal Electoral deberá emitir una convocatoria en los términos que señala la misma ley <sup>77</sup>

Ahora bien, las causas de nulidad de una elección son las que a continuación de expresan:

Artículo 331. Una elección será nula:

I. Cuando los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior se declaren existentes en un veinte por ciento de las casillas del Municipio, distrito electoral o del Estado según sea el caso y sean determinantes en el resultado de la elección;

II. Cuando exista violencia generalizada en el Municipio, distrito electoral o Estado;

III. Cuando el candidato que haya obtenido mayoría de votos en la elección respectiva no reúna los requisitos de elegibilidad contenidos en la Constitución Política del Estado y en esta ley, en caso de la elección de Gobernador y tratándose de una fórmula de Diputados ocupará el cargo el que sea elegible.

IV. En la elección de Ayuntamientos cuando el cincuenta por ciento de una planilla para Ayuntamiento haya obtenido mayoría de votos en la elección respectiva, no

---

<sup>77</sup> Artículo 16. Las elecciones extraordinarias deberán sujetarse en lo conducente a las disposiciones de la presente ley para la elección ordinaria y a la convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral después de emitida la declaratoria respectiva.

La convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral, para la celebración de elecciones extraordinarias, no podrá restringir los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos, ni alterar las garantías, los procedimientos y formalidades que esta Ley establece. Los partidos políticos no podrán cambiar de candidato o candidatos, así como los candidatos independientes no podrán ser sustituidos por ningún motivo, para la celebración de elecciones extraordinarias que se realicen con motivo de lo señalado en las fracciones I y II del artículo 15, con excepción de lo establecido por el artículo 331 fracción V de esta Ley.

reúna los requisitos de elegibilidad contenidos en la Constitución Política del Estado y en esta Ley; y

V. Cuando existan violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Serán consideradas como violaciones graves, dolosas y determinantes las siguientes:

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

La causa de la anulación de la elección municipal de Abasolo fue que la representante del Partido Revolucionario Institucional era la tesorera municipal y ejerció presión sobre los votantes.

En Nuevo León, se han llevado a cabo elecciones libres y pacíficas, no ha existido el caso de ninguna elección extraordinaria, sin embargo, a nivel nacional, en otros estados, en los que se ha demostrado la intervención gubernamental en el proceso electoral, ha provocado la anulación de la elección y la consecuente celebración de

comicios extraordinarios, tal es el caso de Tabasco en el año 2000 y el estado de Colima en 2003 como en 2015<sup>78</sup>.

Esto significa que si en alguna elección ya sea a gobernador, presidente municipal o diputado local o federal o senador en Nuevo León, el marco jurídico actual se corrompe, sobre todo después de la Reforma electoral de 2014 en la que se agregan algunas causas de nulidad<sup>79</sup>, hay sanciones para los infractores y éstas pueden llegar incluso a la anulación del proceso y su consecuente repetición.

### 8.4.3 Hallazgos

- a. El primer hallazgo es que en el periodo analizado (1997-2015) en Nuevo León se han llevado a cabo elecciones libres, justas y pacíficas. Todas ellas sin alteraciones de orden, violencia o incidentes que pusieran en riesgo su validez jurídica.
- b. Las cuatro elecciones para elegir Gobernador se han desarrollado en el mismo tenor y no ha habido una elección extraordinaria para este tipo de elección.
- c. El único caso de una elección extraordinaria en el Estado de Nuevo León, fue a nivel municipal, en el 2003, misma que se llevó a cabo de acuerdo a las

---

<sup>78</sup> En los tres casos, tanto el Partido Acción Nacional como el Partido de la Revolución Democrática comprobaron la intervención de los respectivos gobernadores a favor de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional. Para profundizar en estos casos véase: José de Jesús Orozco Henríquez, Causas de nulidad de elección. Caso Tabasco, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011; y Rosa María Cano Melgoza, La anulación de la elección de gobernador en el estado de Colima y su impacto en el federalismo electoral, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4271/10.pdf>

<sup>79</sup> En la reforma electoral de 2014 se agregaron como causas de nulidad: el rebase de topes de gastos de campaña, la recepción o utilización de recursos públicos y/o ilícitos y la compra de tiempo en radio y televisión.

disposiciones legales y sin ningún incidente, se declaró la validez de dicha elección.

Es decir, como conclusión de este indicador podemos señalar que la subdimensión de rendición de cuentas vertical (elecciones) se cumple en Nuevo León de manera favorable.

## **8.5 ¿Existe un sistema multipartidista, representativo, competitivo y estable que se vea reflejado en la composición de las Cámaras parlamentarias?**

### **8.5.1 Antecedentes teóricos y normativos**

El multipartidismo en México existe antes de que hubiera condiciones equitativas de competencia, es decir, antes de los años noventa; la oferta partidista comenzó a diversificarse a partir de las reformas de 1977. No obstante, es hasta la reforma de 1996 en la que se establecen las condiciones para una real competencia política.

#### **Tabla 40.**

#### ***Subdimensión Presencia de un sistema de partidos políticos plural***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
Rendición de cuentas	Estado de derecho	Presencia de un sistema de partidos políticos plural

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

La dimensión rendición de cuentas horizontal, de acuerdo a O'Donnell (2004, p.56) hace referencia a que el Estado se controla a sí mismo, es decir, cuando se desarrollan

relaciones de control entre las diferentes instituciones pertenecientes al aparato estatal. El autor marca una diferencia entre dos clases de rendición de cuentas horizontal: de balance y asignada. La rendición de cuentas horizontal de balance es el clásico control entre los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y ésta tiene lugar cuando una institución busca controlar las acciones de otro órgano estatal para que no se extralimite en sus funciones.

La rendición de cuentas horizontal asignada es ligeramente diferente a la horizontal de balance, puesto que si bien ambas remiten a relaciones de control interinstitucional, la primera es más especializada y constante que la segunda. Esto porque la rendición de cuentas horizontal asignada hace referencia a una situación en la que existen una serie de instituciones estatales, cuya función principal y específica es vigilar y controlar que otras agencias del Estado no abusen de los poderes que constitucional y legalmente les han sido conferidos.

El término rendición de cuentas entraña una serie de prácticas mucho más complejas que la simple presentación de informes de gestión, por parte de los funcionarios públicos que deseen hacerlo. La rendición de cuentas remite a una serie de procedimientos institucionales y prácticas democráticas, que además implican un ejercicio activo de la ciudadanía y un serio despliegue de las obligaciones institucionales que tiene cada agencia estatal.

En el caso que nos ocupa, la rendición de cuentas es el control que instituciones paralelas realizan, en el sistema de elecciones para transparentar y buscar la equidad en la competencia electoral.

Las agencias de control son manejadas por partidos políticos hacia los aspirantes y candidatos independientes registrados y durante todo el proceso, el mismo sistema de partidos procura la equidad y exige la garantía de la misma a la autoridad.

El contrapeso ejercido es deseable que se refleje en la composición del Congreso, ya que es el espacio en el que se puede observar si el resultado del sistema arroja diversidad y composición plural o si, por el contrario, el sistema está centrado en un partido definido, independientemente de la pluralidad y los candidatos postulados.

A nivel nacional, los partidos competitivos que han dado lugar a la alternancia son tres: Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática (PRI, PAN y PRD) y, en los últimos años, el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

Si consideramos que la competencia se presenta cuando el cambio de partido en el poder ocurre al menos dos veces, tendremos el parámetro para considerar que existe un verdadero sistema de partidos plural y competitivo.

Para nuestro caso de estudio, el sistema de partidos en Nuevo León, hasta la elección del año 2012, se puede considerar como un estado bipartidista, ya que la suma de votos del PAN, más los del PRI es de entre 90% y 93% del total de los votos.

La elección del año 2015 marca un cambio significativo en este patrón de votación, toda vez que ambos partidos mayoritarios sumaron únicamente 46.2% de la votación, es decir, la mitad de su votación histórica; mientras que el candidato independiente, Jaime Rodríguez Calderón obtuvo el 48.8% de los votos, superando incluso la suma de ambos.

### 8.5.2 Análisis aplicado del indicador

Para el análisis de esta subdimensión (sistema de partidos políticos plural) se revisarán las últimas cuatro elecciones a gobernador, con el objetivo de saber cuántos candidatos de partido y de cuáles partidos contendieron, así como la cantidad de votos obtenidos. De esta forma se revisará la evolución del sistema de partidos con relación a la elección del Ejecutivo.

**Tabla 41.**

***Presencia de un sistema de partidos políticos plural (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
Presencia de un sistema de partidos políticos plural	¿Existe un sistema multipartidista, representativo, competitivo y estable que se vea reflejado en la composición de las Cámaras parlamentarias?	Evolución del sistema de partidos en Nuevo León en las últimas cuatro elecciones de Gobernador y la representación de los partidos en la Cámara de diputados.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino

En las siguientes tres tablas se muestran los resultados de la elección de Gobernador en los últimos cuatro periodos sexenales.

**Tabla 42.**

***Partidos y resultados de elección de gobernador de Nuevo León 1997***

Elecciones 1997			
Partido/Alianza	Candidato	Votos	Porcentaje
Partido Acción Nacional	Fernando Canales Clariond	656,993	48.6 %

Partido Revolucionario Institucional	José Natividad González Parás	567,462	42.0 %
Alianza Democrática (PRD, PVEM)	Liliana Flores Benavides	42,691	3.2 %
Partido del Trabajo	Luis Eugenio Todd	76,149	5.9 %
Partido Demócrata Mexicano	Javier Livas Cantú	3,601	0.3 %

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

**Tabla 43.**

***Partidos y resultados de elección de gobernador de Nuevo León 2003***

<b>Elecciones 2003</b>			
<b>Partido/Alianza</b>	<b>Candidato</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje</b>
Partido Acción Nacional	Mauricio Fernández Garza	491,973	33.8%
Alianza Ciudadana (PRI, PVEM, Fuerza Ciudadana, PLM)	José Natividad González Parás	824,567	56.7%
Partido de la Revolución Democrática	Roberto Benavides González	14,934	1.0%
Partido del Trabajo	Santiago González Soto	72,620	5.0%
Partido de la Sociedad Nacionalista	Juana María Bonilla	57	0.0%
Partido Alianza Social	Benjamín Castro Guzmán	1,959	0.1%
México Posible	Rolando Guzmán Flores	3,710	0.3%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

**Tabla 44.*****Partidos y resultados de elección de gobernador de Nuevo León 2009***

<b>Elecciones 2009</b>			
<b>Partido/Alianza</b>	<b>Candidato</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje</b>
Partido Acción Nacional	Fernando Elizondo Barragán	760,745	43.4%
Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México, Partido Demócrata y Cruzada Ciudadana.	Rodrigo Medina de la Cruz	859,442	49.00%
Partido de la Revolución Democrática	Martha Zamarripa Rivas	59,520	3.4%
PNA	Guillermo Beltrán Pérez	26,300	1.25%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

**Tabla 45.*****Partidos y resultados de elección de gobernador de Nuevo León 2015***

<b>Elecciones 2015</b>			
<b>Partido/Alianza</b>	<b>Candidato</b>	<b>Votos</b>	<b>Porcentaje</b>
Partido Acción Nacional	Felipe de Jesús Cantú Rodríguez	466,543	22.320%
Partido Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México, Partido Nueva Alianza, Partido Demócrata	Ivonne Liliana Álvarez García	498,644	23.855%
Partido de la Revolución Democrática	Humberto González Sesma	10,104	0.483%
<b>Partido del Trabajo</b>	Asael Sepúlveda Martínez	16,132	0.772%
<b>Candidato Independiente</b>	Jaime Rodríguez Calderón	1,020,552	48.824%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

El fenómeno del bipartidismo es notorio igualmente en la composición del Congreso local en las últimas siete legislaturas, correspondientes al mismo periodo (1997-2015). Los escaños en el Congreso son 42 en total, 26 de mayoría relativa y 16 de representación proporcional; y, como se puede observar en la Tabla del anexo 11 siguiente, más del 80% de los escaños los han obtenido dos partidos.

### **8.5.3 Hallazgos**

En la revisión de las cuatro últimas elecciones para gobernador en Nuevo León, detectamos los siguientes hallazgos:

- a. En la elección de 1997 contendieron 6 partidos; en la de 2003, 10 partidos; en la de 2009, 7 partidos; y en la de 2015, 7 partidos y un candidato independiente.
- b. Las cuatro elecciones fueron competitivas, sin embargo, las tres primeras lo fueron solamente entre dos partidos, Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional.
- c. En las últimas cuatro elecciones descritas ha habido alternancia en tres ocasiones: dos entre los partidos Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional, y la última con un candidato independiente.
- d. Los partidos con menor arraigo no alcanzan un porcentaje de votos mayor al 5%, de los cuales el Partido del Trabajo (PT) es el que obtiene el mayor porcentaje (5.9%).
- e. Resalta la ausencia de una izquierda fuerte en Nuevo León; ésta sólo se ve representada por el Partido del Trabajo, partido que surgió en esta entidad federativa, y después se extendió al resto del país.

- f. El sistema de partidos está constituido por un bipartidismo marcado entre Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional, mismo que fue quebrantado con el triunfo del candidato independiente en el año 2015.

A pesar de que han participado un promedio de siete partidos por elección, el sistema no es competitivo por varias razones:

- a. Los partidos con menor arraigo no obtienen más de 5 % de la votación total, por lo que su representación en el Congreso no es significativa.
- b. El grupo de partidos minoritarios más bien ha surgido en México como un fenómeno de “apoyo bilateral” a los grandes partidos: Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional; lo cual puede comprobarse al analizar el tipo de alianzas que hacen con dichos partidos para contender por las elecciones.
- c. Muchos de los partidos minoritarios pierden el registro después de haber participado sólo en una elección, ya que la legislación determina un porcentaje mínimo de votos (3%)<sup>80</sup> y al ser partidos sin representación, no vuelven a contender y desaparecen.

Por lo tanto, como conclusión preliminar se puede señalar que si bien ha existido un sistema plural de partidos; éste no es competitivo salvo en dos casos: Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional; es decir, el bipartidismo de Nuevo León es notable; y los partidos pequeños surgen y desaparecen bajo una dinámica de apoyo a los dos anteriores. El 2015, sí representa un rompimiento de este esquema bipartidista con el triunfo del candidato independiente, lo cual es materia del presente estudio.

---

<sup>80</sup> Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este porcentaje ha pasado del 1.5% en 1977 al 3% en la actualidad.

**8.6 ¿Existen candidatos independientes para elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos que puedan influir en las decisiones y actos de las autoridades electorales, y si existen garantías para que los candidatos independientes presenten inconformidades durante el proceso electoral?**

### **8.6.1 Antecedentes teóricos y normativos**

En la dimensión de rendición de cuentas horizontal es de trascendental importancia el contrapeso que lleguen a tener otros candidatos independientes, ya que se convierten en actores políticos activos, similares a un partido político.

**Tabla 46.**

#### ***Subdimensión Otros candidatos independientes***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
Rendición de cuentas	Estado de derecho	Otros candidatos independientes

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

A pesar de que la figura de candidato independiente apenas se ha llevado a la práctica en una elección, la de 2015, es de destacarse que, en Nuevo León, las acciones de contrapeso en el sistema electoral y de medios de impugnación por parte de los candidatos independientes, no sólo fueron constantes, sino significativas en los criterios que a través de los órganos jurisdiccionales se desarrollaron para aplicar en la regulación electoral, a nivel federal y en el resto de las entidades federativas.

Aunado a esto, el número de candidatos independientes registrados en la elección de 2015, en Nuevo León, fue alto con relación al resto de las entidades federativas.

Ambos factores demuestran un activismo político de involucramiento real por parte de los ciudadanos que se postularon como candidatos independientes, a pesar de las circunstancias adversas para competir en la contienda y la dificultad que representaba obtener el triunfo frente a un sistema bipartidista muy sólido.

El resultado fue que Nuevo León logró obtener la primera gubernatura independiente en la historia político-electoral de México, el mayor número de candidatos independientes conteniendo en la elección, y la generación de criterios jurisdiccionales que definieron mejoras para el sistema democrático en el estado y en el país.

Las garantías para asegurar que los candidatos independientes presenten inconformidades, están presentes en la legislación a través de los recursos ante los tribunales locales y federales, y a través del procedimiento ordinario especial sancionador,<sup>81</sup> en el que la autoridad electoral administrativa resuelve controversias. Incluso las acciones de inconstitucionalidad que se han presentado, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han coadyuvado para dirimir dudas sobre la constitucionalidad de preceptos de reciente creación en la legislación.

### **8.6.2 Análisis aplicado del indicador**

---

<sup>81</sup> El Procedimiento Especial Sancionador, de acuerdo con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fue creado por reforma constitucional de 2007 y modificado por reforma -también constitucional- de 2014, con el propósito de prevenir o sancionar las conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, así como de aquellas consistentes en actos anticipados de precampaña o campaña. (R.Casoluengo, 2014).

Para revisar esta subdimensión, se tomarán como datos, la presencia de los candidatos independientes en Nuevo León, así como su iniciativa para presentar inconformidades y recursos jurídicos en temas de la contienda electoral, así como el resultado de estos instrumentos.

**Tabla 47.**

***Otros candidatos independientes (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
Otros candidatos independientes	¿Existen candidatos independientes para elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos que puedan influir en las decisiones y actos de las autoridades electorales; y si existen garantías para que los candidatos independientes presenten inconformidades durante el proceso electoral?	Presencia y activismo de candidatos independientes en Nuevo León e inconformidades presentadas y sus resultados.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Los datos cuantitativos que demuestran el alto nivel de candidatos independientes registrados, durante la elección del año 2015, fueron los siguientes:

- a. De las 32 entidades federativas, en 12 entidades se registraron candidatos independientes para la elección de diputados federales. Diez estados tuvieron postulaciones para una candidatura, entre los cuales figuró Nuevo León. Dos estados se destacaron por registrar más de una candidatura: Sinaloa y Veracruz.
- b. De las 32 entidades federativas, en 10 de ellas se registraron candidatos independientes para la elección de diputados locales. Nuevo León fue el estado con mayor número de candidatos independientes registrados por el principio de

mayoría para el Congreso local, un total de 11 postulaciones; seguido por el estado de Baja California Sur, con 6 postulaciones; la Ciudad de México con 3, Sonora con 2 y, en el resto de las entidades federativas, una sola candidatura independiente registrada.

En Nuevo León quedaron registradas 11 fórmulas de candidatos independientes a diputados locales de los Distritos VIII, IX, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI. De las 11 fórmulas, 4 son de mujeres (distritos IX, XIV, XVIII y XIX) y el resto de hombres, como se puede apreciar en el Anexo 12.

- c. De los 79 candidatos independientes en los ayuntamientos del país, solo 3 resultaron electos, uno de ellos en el municipio de García, en Nuevo León<sup>82</sup>.
- d. De los 17 estados con elecciones para gobernador, solo 3 registraron candidatos independientes: Baja California Sur, Campeche y Nuevo León. En Nuevo León quedaron registrados como aspirantes a candidatos independientes, al cargo de gobernador, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Ma. Silvia de Jesús Ordóñez Hernández; no obstante, solo Rodríguez Calderón logró su registro formal<sup>83</sup>.
- e. En Nuevo León, los candidatos independientes para ayuntamientos, diputaciones locales y para la gubernatura, presentaron inconformidades durante

---

<sup>82</sup> José Alberto Méndez Pérez por el municipio de Comonfort, Guanajuato; Alfonso Jesús Martínez Alcázar por el municipio de Morelia, Michoacán; y César Adrián Valdéz Martínez, por el municipio de García, Nuevo León.

<sup>83</sup> En Baja California Sur, Benjamín de la Rosa Escalante obtuvo 4,3611 votos, 0.76% de la votación total. En Campeche, Luis Antonio Che recibió 4,610 votos, logrando solo el 0.66% de toda la votación. En contraste, en Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón, logró una votación histórica de 1,020,552 sufragios, obteniendo el 48.8% del total de los votos.

el proceso electoral y llevaron, en la cadena impugnativa, los recursos hasta la última instancia de decisión.

### **8.6.3 Opinión de expertos**

De acuerdo con Lorenia Canavati, quien, como candidata independiente a la alcaldía de San Pedro Garza García, Nuevo León, en 2015, quien promovió varios recursos y acciones ante las instancias jurisdiccionales:

Los candidatos independientes pueden y deben influir en las decisiones y actos electorales, pues son éstos los involucrados en este proceso; son éstos lo que al ser nombrados candidatos adquieren ese derecho. Si no son ellos los que influyen seguiríamos viviendo un sistema manipulado únicamente por los partidos y sus candidatos, y ello inclinará la balanza injustamente como ya hemos visto que sucede al crear las reglas en la reforma electoral.

Para la ex candidata, en su experiencia, hay diferencias marcadas entre los candidatos de un partido y los independientes, que favorecen a los primeros. Por ello, argumenta, se requieren nuevas reformas electorales que nivelen el terreno de competencia, a fin de que haya una “democracia desinteresada” basada en la equidad.

Canavati asevera que sí existen garantías para que los candidatos independientes presenten inconformidades durante el proceso electoral, tal como ella misma lo hizo al promover dos: una sobre el financiamiento y otra en relación con la representación que debería tener la planilla de un candidato independiente en el cabildo al obtener el segundo lugar en las elecciones. La segunda inconformidad sentó un precedente a nivel federal.

Estas acciones de inconformidad interpuestas desde la plataforma de una candidatura independiente, demostraron que los candidatos sin partido, a pesar de no tener la estructura jurídica de un instituto político, deben allegarse de apoyos y asesorías para hacer frente a las desventajas que esto supone, y a defenderse con sus propios recursos frente a las impugnaciones constantes que reciben de los candidatos partidistas. En suma, en muchos aspectos, pero sobre todo en el jurídico, en el financiamiento y el acceso a prerrogativas, advierte Canavati, “hay una cancha muy dispereja...que se debe regular<sup>84</sup>

#### **8.6.4 Hallazgos**

a. Nuevo León fue uno de los estados a nivel federal que destacó en el 2015 por el registro de candidatos independientes para los diferentes puestos de elección popular: diputaciones, ayuntamientos y Ejecutivo.

b. Temas como el financiamiento privado y la representación proporcional de los candidatos independientes (que se analizan en otras dimensiones de este estudio) fueron resueltos por las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales y federales, al no haber sido previstas en las respectivas leyes.

c. Los recursos jurídicos interpuestos por los candidatos independientes en Nuevo León sentaron precedentes importantes a nivel nacional para los candidatos independientes.

---

<sup>84</sup> Canavati, L. (2017, junio 2) Opinión sobre: ¿Existen candidatos independientes para elecciones de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos que puedan influir en las decisiones y actos de las autoridades electorales? ¿Existen garantías para que los candidatos independientes presenten inconformidades durante el proceso electoral?

## **8.7 ¿Existen mecanismos para que los ciudadanos participen en asociaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil?**

### **8.7.1 Antecedentes teóricos y normativos**

En términos generales, la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal, desde su identidad de ciudadanos, es decir, como integrantes de una comunidad política. Esta participación está vinculada con los modelos de democracia y con el tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir. (Villarreal, 2017, p.101).

De acuerdo con Bobbio (1989, p.33), la participación es un proceso para alcanzar la libertad y la igualdad en dignidad y derechos para todos. La extensión del derecho de participar se basa en el reconocimiento de que el ciudadano alcanzó la mayoría de edad y debe decidir libremente su vida individual y colectiva.

Ziccardi (2004, p.12) formula tres funciones de la participación ciudadana formal: 1) otorgar legitimidad al gobierno; 2) promover una cultura democrática; y, 3) hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas. La participación política es sólo una de las formas de participación en el espacio público.

Recientemente se ha empezado a distinguir entre participación social, comunitaria, política y ciudadana. La participación social es la que se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.

La participación comunitaria es el involucramiento de individuos en la acción colectiva, que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial.

La participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos y elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política.

La participación ciudadana es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político, y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y en la formas de alcanzarlas.

Para la democracia de calidad es importante identificar las oportunidades reales de participación en la ciudadanía, en todas sus modalidades: en las elecciones, en las organizaciones políticas, en los partidos políticos y en los organismos de la sociedad civil.

Morlino (2015 p.56) identifica en esta dimensión diversos modos de participación: la participación identificatoria para ser “parte”, revivir o reafirmar la pertenencia o identificación con un grupo de diferente clase y la participación tendiente a procurar o lograr algún objetivo.

Con base en lo anterior, las formas básicas de participación que identifica el autor son las siguientes:

- a. Participación convencional: mediante referendos; elecciones de nivel local o nacional; organizaciones políticas, mediante afiliación u otras formas; asociaciones con fines determinados, mediante membresías u otras formas.
- b. Participación no convencional: huelgas, manifestaciones, movilizaciones y marchas; otras formas; incluso actividades terroristas que involucren participación. También pudieran ser algunas formas de participación con respecto a políticas específicas.

En suma, la participación política sólo es una de tantas formas que tiene el individuo para involucrarse en su comunidad. No basta con que el Estado otorgue las garantías para que el ciudadano pueda votar, debe ampliar las alternativas para que las personas actúen individual o colectivamente para mejorar su entorno vital.

La subdimensión Oportunidades de participación política pertenece por tanto a la dimensión de Participación política amplia en el modelo de Morlino, tal como se muestra:

**Tabla 48.**

***Subdimensión Oportunidades de participación política***

Enfoque de calidad	Dimensión	Subdimensión
Procedimiento	Participación Política	Oportunidades de participación política

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

**8.7.2 Análisis aplicado del indicador**

Morlino (2014 p.39), por su parte, perfila las preguntas empíricas orientadoras en el sentido siguiente:

- a. Con respecto a las oportunidades de participación: ¿Qué grado de desarrollo alcanzan dichas oportunidades? Evalúe yendo de las oportunidades más limitadas a las más amplias.
- b. Con respecto a las elecciones y otras formas de participación convencional: ¿Cuál es la participación convencional efectiva de los ciudadanos? Ordene su evaluación yendo de la participación más baja (hasta el 30%), a la más elevada (más del 80%).
- c. Con respecto a la participación en organizaciones; partidos y asociaciones: ¿Cuál es la participación efectiva de la ciudadanía en partidos y otras asociaciones? Ordene su evaluación yendo de la participación más baja (hasta el 10%), a la más elevada (más del 40%).
- d. Con respecto a la participación no convencional: ¿Cuál es la participación no convencional efectiva de la ciudadanía y cuál es el grado de represión? Ordene su evaluación yendo de la participación más baja (hasta el 5%) con represión elevada a la más elevada (más del 20%) con baja represión.
- e. Con respecto a la participación referida a las políticas y a los ámbitos de la democracia deliberativa: ¿Cuál es la participación efectiva de la ciudadanía en políticas y ámbitos deliberativos en relación con la apertura del gobierno a fomentarla? Evalúela yendo de las oportunidades más limitadas para este tipo de participación, a las oportunidades más amplias.

Por tanto, a continuación se muestra el indicador que se utilizó para medir esta subdimensión:

**Tabla 49.*****Oportunidades de Participación Política (pregunta orientadora e indicador)***

<b>Subdimensión</b>	<b>Pregunta orientadora</b>	<b>Indicador</b>
Oportunidades de participación política	¿Existen mecanismos para que los ciudadanos participen en asociaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil?	Normatividad que incentive los diferentes modos de participación política y estudios de opinión sobre el tema en el Estado de Nuevo León.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

En Nuevo León, la participación política de la que habla Morlino en el aspecto convencional, es de muy reciente espectro en términos formales y normativos. Apenas el 13 de mayo de 2016 fue aprobada la Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Nuevo León, impulsada por un grupo de diputados, precisamente de carácter independiente. En dicha Ley se define el objeto de la misma, así como el concepto de participación ciudadana.

Artículo 1. Esta Ley es de orden e interés público y de observancia general en materia de participación y organización ciudadana en el estado de Nuevo León. De igual modo, las disposiciones de este ordenamiento tienen por objeto reconocer el derecho humano a la participación ciudadana, promoverla y facilitarla a través de instituir y regular los instrumentos, contribuyendo a su organización y funcionamiento, fomentando la participación activa y organizada en las decisiones públicas, como en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley, la participación ciudadana es el derecho de las y los ciudadanos y habitantes del Estado de Nuevo León, de conformidad con las disposiciones vigentes, a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, por lo que el Estado debe garantizar la utilización de todos los medios de comunicación institucionales, así como las redes sociales, para proveer la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana. El Estado garantizará la privacidad y protección de los datos personales, de quienes comparezcan a hacer uso de cualquiera de los derechos contenidos en la presente Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Este ordenamiento debe considerarse como un mecanismo para que los ciudadanos participen y, por lo tanto, pudiéramos en un análisis previo establecer que en la evaluación de este indicador sí existen las herramientas para la participación ciudadana; esta ley es de reciente creación, y todavía no puede considerarse como un indicador de medición para cada uno de los mecanismos de participación ciudadana que contempla.

Sobre la participación no convencional (huelgas, marchas y manifestaciones), se puede afirmar que se encuentra presente, sin ser un elemento clave que la ciudadanía manifieste de forma sistemática.

De acuerdo al registro de la Secretaría General de Gobierno, en el año 2016, en la ciudad de Monterrey, capital del estado, se registraron 17 marchas y/o manifestaciones por motivos tales como rechazo a propuestas legislativas, rechazo a aumentos de precios al consumo, rechazo a políticas públicas sobre prestaciones laborales, esencialmente. El registro de la última huelga en el estado es del año 1998. En este tema, los movimientos huelguísticos han sido controlados por una clase industrial hegemónica que ha representado un factor clave del desarrollo de la entidad.

El involucramiento ciudadano se manifiesta, de manera continua, en los últimos diez años, en México, como una manifestación de la decepción de los ciudadanos hacia los partidos políticos, y a los políticos en general, una crisis de representación:

Los partidos políticos y el Congreso son dos de las instituciones que menos confianza gozan entre la ciudadanía latinoamericana. En promedio, en las encuestas realizadas por *Latinobarómetro* entre 1996 y 2013, los partidos sólo generan confianza a 20% de la población encuestada, mientras que el Congreso sólo es visto con confianza por 28%. Esta debilidad de dos instituciones centrales para cualquier democracia es un síntoma preocupante, tanto por sus bajos niveles de confianza como por su persistencia en el tiempo. Con índices tan bajos no es de extrañar que muchos expertos hablen de una verdadera crisis de representación: simplemente los ciudadanos no creen a sus representantes ni se sienten representados por éstos (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA, 2015, p.16).

Esta falta de representación de los partidos políticos ha sido un factor clave para el surgimiento de nuevas figuras de representación, como los candidatos independientes.

En este sentido resulta pertinente citar lo expresado en los debates en el Congreso de la Unión, en las discusiones para incluir la figura de la candidatura independiente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las candidaturas independientes tienen la finalidad de:

- a. Movilizar agenda política ciudadana. Otorgar poder de negociación al electorado, si los partidos no incorporan sus exigencias, los ciudadanos pueden servir de competencia en las urnas.
- b. Ampliar el abanico de actores que compiten en el mercado electoral, debilitando el monopolio de la representación política que hoy ejercen los partidos políticos.
- c. Los ciudadanos se conviertan en opositores que pueden generar alternancia, en vez de ser únicamente voces testimoniales de oposición.
- d. Disputar efectivamente el poder a quien tradicionalmente lo ha ejercido como gobierno y como oposición.
- e. Incentivar un desempeño de los partidos políticos más apegados a las exigencias ciudadanas.
- f. Fortalecer la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política y reforzar el derecho fundamental de todos los ciudadanos mexicanos a ser votados.
- g. Establecer una democracia verdaderamente representativa y funcional.
- h. Que los partidos tengan un mayor y permanente contacto con la sociedad y los ciudadanos para que abran sus puertas a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, de sus simpatizantes y de todos los que

están interesados en participar en ellos.

- i. Tener partidos mejor valorados, mejor apreciados por la sociedad. Todo ello en el marco de una democracia más sólida, fuerte y estable.<sup>85</sup>

Por otro lado, aunque existe una Ley de Participación Ciudadana en Nuevo León, los estudios de opinión indican que hay una baja disposición de los ciudadanos a utilizarlos<sup>86</sup>.

Como punto de referencia se toma como base el estudio realizado en el año 2010 (único en su género en el Estado de Nuevo León) sobre cultura política. La Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC) fue elaborada por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y la empresa *Corpovisionarios*, y se aplicó en el Área Metropolitana de Monterrey. La encuesta surge como un instrumento para realizar diagnósticos, y tiene como objetivo investigar los hábitos, las actitudes y las creencias de los ciudadanos.

La participación del neoleonés en actividades sociales, comunitarias y culturales es baja. Poco más del 90% no participa en actividades colectivas como marchas o manifestaciones (91%); ni en organización de eventos culturales, recreativos o deportivos (93%); tampoco en actividades comunitarias para mejorar la seguridad (95%). Las actividades para mejorar o construir obras comunales y mantener espacios públicos no son atractivas para los habitantes (93% no participa en ello).

---

<sup>85</sup> Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas. (2011) Abril, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Subdirección de Análisis de Política Interior.

<sup>86</sup> En 2001 la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación, citada por Federico Reyes Heróles en el Cuaderno de Transparencia No. 1 (2015), refiere cómo “los mexicanos no confiamos en nosotros mismos”, pues el 85% no participa en grupos organizados. Del 15% que sí participa, el 40% está relacionado con una organización religiosa y otro 40% está vinculado con una organización sindical o agrícola. Es decir, sólo el 3 ó 4% de la población en México participa en organizaciones ciudadanas.

La desafección política también se refleja en la no participación en grupos o partidos políticos (95%). Aún más, el 96% no participa en espacios de gestión y control de políticas públicas en asuntos públicos, y el 93% no participa en organizaciones voluntarias. Lo más que hacen los regiomontanos es involucrarse en las asociaciones de padres de familia.

Es decir, según la encuesta en mención (p.49), en la actividad donde hay más participación es en las asociaciones de padres de familia (11%), pero donde hay más reticencia a participar es en partidos políticos (5%), actividades comunitarias a favor de la seguridad (5%), y en el control de políticas públicas (3%). Los espacios de mayor participación no son los que impactan en la vida comunitaria, sino directamente en las familias, específicamente en las escuelas.

Los asuntos públicos para los habitantes de Nuevo León tienen mediana importancia. En una escala del 1 al 10, donde 1 es poco importante y 10 es muy importante, los valores 5, 6 y 7 tiene una proporción de 20%, 22% y 17%, respectivamente; mientras el 2% piensa que son muy poco importantes, el 4% considera que son muy importantes.

En esta línea de ideas, relacionada con los incentivos y definición del elector en Nuevo León, en el año 2009, la Comisión Estatal Electoral en Nuevo León, en un esfuerzo conjunto con las principales universidades del estado, realizó un estudio de corte cuantitativo en el que describe el *Perfil del Elector Neolonés*:

**Tabla 50.****Principales resultados del estudio Perfil del Elector Neolónés**

Tema	Resultados
Elecciones y fraude	El 57% dice vivir en una democracia; el 58% percibe la posibilidad de un fraude.
Cultura democrática	Los valores democráticos y/o políticos se alimentan más de las relaciones personales que institucionales: 47% con la pareja 47% con amigos 38% en el trabajo 13% en la escuela
Procesos de decisión para votar	El 59% de los jóvenes entre 18 y 24 años dicen no recibir información suficiente para votar. También son el grupo que reciben mayor influencia de la familia para decidir por quién votar (42%).
Consideraciones para votar	El 34% lo hace por el plan de gobierno El 32% por el partido político El 31% por las cualidades del candidato
Experiencia política	El 92% dice no haber tenido una experiencia, vivencia o acontecimiento significativo relacionado con la política, autoridades o gobernantes.
Temas de interés	El 58% dice que sí le interesa la política 100% la familia 87% los amigos 94% el trabajo
Motivos para votar	De los que votaron en la elección presidencial del 2006 71% votaron porque consideran que es su obligación moral o derecho 22% por lograr un cambio 5% por un candidato al que apoyaban, porque fueron con la familia, o les facilitaron ir a votar

Fuente: elaboración propia, con datos del *Perfil del Elector Neolónés*, Comisión Estatal Electoral Nuevo León, 2009.

Sólo el 8% de los encuestados en Nuevo León considera haber tenido una experiencia, vivencia o acontecimiento significativo relacionado con la política, autoridades o gobernantes. Sus vínculos y experiencias con la política son mínimos y poco relevantes.

### 8.7.3 Opinión de expertos

En este contexto, desde el punto de vista de Juan Manuel Ramos, activista social de la Organización de la Sociedad Civil *Quinto Poder*, en Nuevo León, sí existen mecanismos para que los ciudadanos participen en asociaciones políticas y organizaciones no gubernamentales, pero hay un problema para que la participación ciudadana sea más vehemente.

Prueba de ello es que hoy cualquier ciudadano puede integrar un partido político, o ser parte de una organización de carácter ciudadano. Por lo tanto, el problema no es que existan mecanismos sino que efectivamente los usen los ciudadanos, dado que las leyes pueden estar redactadas con los más altos estándares democráticos, pero si la sociedad no hace uso de ella, quiere decir que algo se está haciendo mal.

Por lo tanto, la escasa participación de los neoloneses en la política no se debe a un marco legal que la inhiba, sino al casi nulo interés de la ciudadanía en participar en asuntos públicos y/o comunitarios más allá de los directamente relacionados con las actividades escolares. En este sentido, Ramos abunda:

La distancia entre el discurso y la práctica es un asunto que aborda muy bien Sara Seřchovich en su libro *País de Mentiras*. Allí, la autora precisa que el problema no son las leyes, sino que éstas no se lleven a la realidad. Con la participación ciudadana sucede lo mismo: el problema no es que existan mecanismos elaborados en sofisticadas leyes, sino que la gente haga uso de ellas y se anime a integrar una asociación u organización de la sociedad civil.

En cuanto a los factores que determinan la participación en Nuevo León, Ramos identifica los siguientes:

- a. Las trabas burocráticas que entorpecen la participación ciudadana con diferentes requisitos legales para crear una organización;
- b. Atención efectiva al ciudadano; y,
- c. Las represalias.

En este sentido, vale la pena señalar que se necesita simplificar y agilizar los trámites para la creación de organizaciones de la sociedad civil, de otra forma, los ciudadanos “se van a excusar en que es difícil participar”. Además, si el ciudadano percibe que no recibe atención, “deja de participar”. Hay personas que no participan porque teme represalias en su contra, por ello no atiende los llamados a manifestaciones, pues “no quieren acabar en la cárcel”<sup>87</sup>

#### **8.7.4 Hallazgos**

- a. El primer hallazgo es que sí existe en el estado un marco legal que regula la participación ciudadana, mediante la Ley de Participación Ciudadana.
- b. De manera tradicional, la participación del ciudadano neoleonés se da principalmente en las urnas y no bajo otras figuras participativas.

---

<sup>87</sup> Ramos, JM (2017) Junio 12. Opinión sobre: Tomando en consideración un enfoque de oportunidades de participación política. ¿Desde su punto de vista, existen mecanismos en Nuevo León para que los ciudadanos participen en asociaciones políticas y organizaciones de la sociedad civil? ¿Cuáles son los principales factores que determinan la participación alta, medio o baja en Nuevo León?

Como conclusión preliminar se puede indicar que la participación política en Nuevo León dista mucho de ser amplia en su concepto más completo, y que se limita en gran medida a la participación electoral, es decir, mediante el voto activo.

## **8.8 ¿Hay una participación electoral alta en las elecciones estatales?**

### **8.8.1 Antecedentes teóricos y normativos**

La participación ciudadana y su influencia y contribución al ejercicio colectivo de las libertades y derechos consagrados en los ordenamientos, se materializa cuando el individuo participa en las decisiones políticas vinculantes y obligatorias, a través de los mecanismos que el Estado de derecho pone a su alcance teniendo cada uno de los individuos el mismo peso, y su voto el mismo valor.

Este “derecho a decidir” el rumbo que la sociedad tome, es decir, de participar en los asuntos públicos de manera igualitaria y libre es lo que les brinda su carácter de ciudadanos en una democracia y es, por tanto, el origen legítimo y legal en que la sociedad establece y respeta los derechos políticos.

Este origen del poder democrático es la premisa fundamental en un régimen en el que el poder es ejercido, de manera indirecta, a través de la representación otorgada por el sufragio, que delega en representantes el ejercicio de esa soberanía. Las dos caras de esta misma moneda, el sufragio universal y el principio de representación, en una democracia indirecta, sólo adquieren verdadero valor legítimo en función de una alta participación electoral de los ciudadanos. Por el contrario, una baja participación electoral erosiona la legitimidad del ejercicio de la autoridad.

**Tabla 51.*****Subdimensión Participación Electoral***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
Procedimiento	Participación Política	Participación electoral

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Dentro del modelo de calidad aplicado en esta investigación, la dimensión procedimental denominada participación política incluye no sólo la posibilidad u oportunidad que un individuo pudiera tener para participar, de manera activa, en diversos mecanismos de acción ciudadana, sino que alcanza un punto crucial al considerar la participación electoral, es decir, el ejercicio del voto activo como un indicador que guarda relación, directa y causal, con la probabilidad de que el gobierno y sus decisiones representen la voluntad de los ciudadanos ya que, entre mayor sea la participación ciudadana en las elecciones, el grado de responsabilidad y legitimidad aumenta en los gobernantes, lo que los llevaría a tomar decisiones más apegadas a las necesidades ciudadanas.

**8.8.2 Análisis aplicado del indicador**

Para responder este cuestionamiento se toma como base el siguiente esquema:

**Tabla 52.*****Participación electoral (pregunta orientadora e indicador)***

<b>Subdimensión</b>	<b>Pregunta orientadora</b>	<b>Indicador</b>
Participación electoral	¿Hay una participación electoral alta en las elecciones estatales?	Estadísticas de participación electoral en Nuevo León a nivel nacional, y de forma estatal, en las elecciones para el cargo del Ejecutivo.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Tomaremos como primera referencia el *Estudio Censal de la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2012*, elaborado por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del entonces Instituto Federal Electoral, publicado en octubre de 2013, toda vez que los ciclos electorales en México son de seis años a nivel presidencial.

La participación en elecciones estatales, por estado de la República, es la siguiente:

**Tabla 53.**

***Participación en elecciones estatales por entidad federativa***

***Elección para Presidente de la República***

Estado	% de participación
Yucatán	77
Tabasco	70
Veracruz	66
Querétaro	66
Campeche	66
Chiapas	66
Distrito Federal	66
Hidalgo	65
México	65
Jalisco	64
Morelos	64
San Luis Potosí	63
Tlaxcala	63
Colima	62
Puebla	62
Coahuila	61

Nayarit	61
Nuevo León	<b>60</b>
Oaxaca	60
Sinaloa	60
Zacatecas	60
Aguascalientes	59
Guerrero	59
Guanajuato	59
Durango	58
Sonora	57
Tamaulipas	57
Baja California Sur	57
Quintana Roo	56
Baja California	52
Chihuahua	52
Michoacán	51

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral.

Según la tabla anterior se desprenden los siguientes valores estadísticos:

**Tabla 54.**

***Estadísticos de Participación en elecciones estatales en México***

<b>Estadístico</b>	<b>Valor%</b>
Media	61.4
Mínimo	51
Máximo	77

---

Desviación Estándar	5.2
Media más 3 Desviación Estándar	77.1
Media menos 3 Desviación Estándar	45.7

---

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional Electoral.

Es decir, una participación de 77.1, o mayor, correspondería a un valor alto; una de 45.7, o menor, a un valor mínimo; el valor medio es de 61.4. En el caso del año 2012, el valor tabulado para Nuevo León es de 60, por lo que le corresponde una valoración media.

En las elecciones estatales para la elección de Gobernador, en el año 2015, la participación ciudadana alcanzó un valor de 58.53 %, según el dato oficial de la Comisión Estatal Electoral (2016, p.210), lo cual indica una calificación ligeramente menor a la media.

La evolución de la participación electoral en Nuevo León presenta los siguientes datos (Comisión Estatal Electoral, 2016, P. 2010)

## PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN 1988-2015

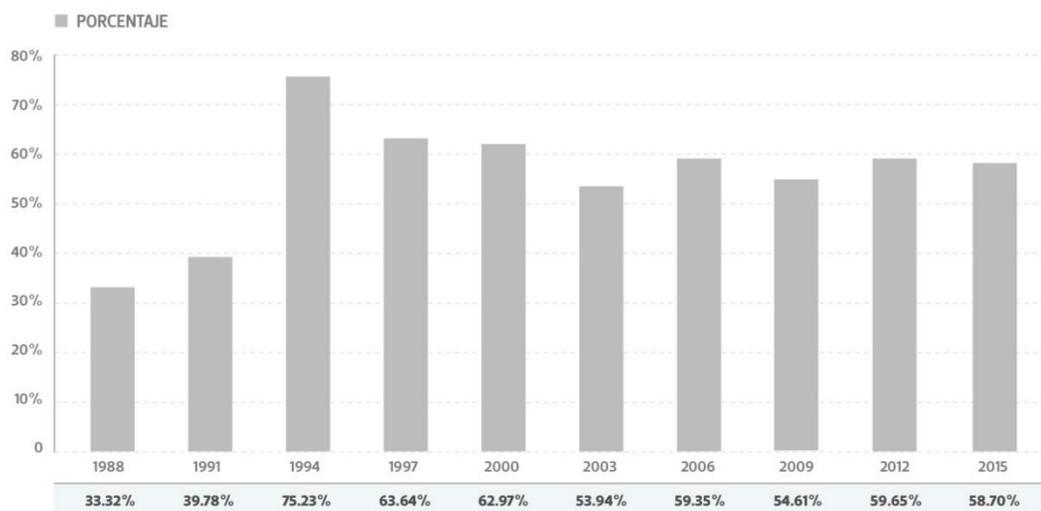


Figura 10. Participación electoral en Nuevo León. Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

Como se observa, el valor más alto se tuvo en el año 1994, ello es explicable, porque fue la elección presidencial marcada por revueltas sociales y asesinatos políticos. El 1 de enero de ese año irrumpió en el escenario nacional el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), con un levantamiento armado en el estado sureño de Chiapas, reivindicando a los pueblos indígenas.

El 23 de marzo de 1994 fue asesinado Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato a la presidencia de la República por parte del Partido Revolucionario Institucional<sup>88</sup>. Ernesto Zedillo Ponce de León lo sustituyó y el 1 de agosto de ese mismo año recibió más de 17 millones de votos, que representaron más del 48% de los votos emitidos. Casi

<sup>88</sup> El 28 de septiembre del mismo año fue asesinado el secretario general del mismo partido, José Francisco Ruiz Massieu.

la mitad de los mexicanos votaron por la continuidad del partido en el poder evitando el riesgo de que otro partido político gobernara el país<sup>89</sup>.

A nivel local, 1988 y 1991 presentan una participación baja, de menos del 40%. Una vez que se da la ciudadanización de los organismos electorales, en 1996, a partir del año 1997 se presenta en Nuevo León una normalización de la participación electoral, entre el 58 y 60%, la cual se pueda calificar de participación electoral media.

La del año 2015 es la segunda elección con más alta participación en comparación con las últimas cuatro elecciones de gobernador. Por lo tanto, la elección con el primer candidato independiente sólo está detrás de la de 1997 en términos de participación electoral.

### **8.8.3 Hallazgos**

El hallazgo más relevante y que fue comentado en el indicador anterior, es que Nuevo León se caracteriza por ser un estado de media participación electoral a nivel nacional. Y que la participación se da mediante el mecanismo electoral y muy escasamente bajo otros instrumentos de participación política.

Esto nos lleva a señalar como conclusión preliminar que la participación ciudadana en Nuevo León es una participación centrada en lo electoral, como mecanismo de participación política.

---

<sup>89</sup> Véase: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados\\_Electorales\\_1994/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_1994/)

## **8.9 ¿Existe una alternancia política efectiva?**

### **8.9.1 Antecedentes teóricos y normativos**

Dentro del enfoque de procedimientos, bajo la dimensión de competencia política, se analiza a continuación la subdimensión de alternancia efectiva, es decir, las posibilidades reales de que pueda existir alternancia política en un contexto determinado, en este caso, Nuevo León.

Para llegar a una comprensión del término, revisaremos algunas definiciones referidas a la alternancia. Sartori (1997, p.231) por ejemplo, la llama alternación y es la condición necesaria que debe existir en un escenario de competencia política; es decir, la alternación y la competencia van de la mano. Borja (1998, p.347), en su “Enciclopedia de Ciencia Política” la define de similar manera. Ambos la definen como la “posibilidad” de que haya cambios en la titularidad del ejercicio del poder:

El término de alternación se debe entender de forma flexible, en el sentido de que implica la expectativa, más bien que el hecho real del traspaso del gobierno. O sea que alternación no significa sino que el margen entre los dos partidos principales es lo bastante estrecho, o que la expectativa de que el partido en oposición tiene una oportunidad de echar al partido gobernante es lo bastante creíble. Dicho en otros términos, el concepto de la alternación se funde con el de la competitividad (Sartori, 1997, p.235).

Otra definición que propone Borja es la siguiente:

Consiste en que el ejercicio del poder de los magistrados electivos del estado están sometidos a límites de tiempo, esto es, a periodos, de modo que se abre la posibilidad de que los electores designen a distintas personas y de distintas

ideologías para el ejercicio del mando (...). La alternación asegura que en cada oportunidad el gobernante represente la tendencia ideológica predominante en la comunidad (Borja, 1998, p.26).

En su modelo, Morlino la llama “alternancia efectiva”, lo cual tiene una implicación de hechos reales, es decir, que exista no sólo la posibilidad de transferencia de poder, sino que suceda realmente. Morlino acuña el concepto de “cambio político” dentro del cual se incluye la alternancia. El cambio político, en general, es cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes (1985, p.47).

El registro del cambio (Morlino, 1985, p.59) puede hallarse en siete aspectos:

- a. De modo, cuando se define si el cambio es continuo o discontinuo, violento o pacífico, compensado o descompensado.
- b. De profundidad, cuando la alteración es fundamental o marginal.
- c. De dirección, si la variación es orientada o no, en expansión o contracción.
- d. De contenido, si la transformación es o no innovadora.
- e. En tiempo, si la alteración es lenta o rápida.
- f. De lugar, si el origen del cambio es interno o externo.
- g. Por situación histórica, si es definido o indefinido.

La alternancia efectiva sería aquel cambio en la titularidad del ejercicio del poder, que haya sucedido en un régimen democrático, en un periodo de tiempo determinado. En México esta alternancia es efectiva, por lo menos, desde hace más de 20 años. De esta forma se ubica la subdimensión a analizar:

Tabla 55.

**Subdimensión Alternancia efectiva**

Enfoque de calidad	Dimensión	Subdimensión
Procedimiento	Competencia Política	Alternancia efectiva

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

**8.9.2 Análisis aplicado del indicador**

A continuación se analiza la alternancia efectiva en México en general, y en Nuevo León en particular, conforme a lo siguiente:

Tabla 56.

**Alternancia efectiva (pregunta orientadora e indicador)**

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
Competencia política	¿La alternancia se expresa como potencialidad o como realidad?	Cantidad de elecciones en las que ha habido alternancia política en la elección para Gobernador, desde 1997 hasta 2015.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Si hacemos una revisión histórica de la alternancia en México, encontramos que esta aconteció a finales de los años ochenta, a nivel estatal, y fue hasta el año 2000, en el ámbito presidencial, con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional en coalición con el Partido Verde Ecologista de México, Vicente Fox Quesada, que se

rompió con la hegemonía del partido único, Partido Revolucionario Institucional, que gobernó el país por 71 años ininterrumpidos.

En el ámbito de las gubernaturas estatales fue en 1989, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari como presidente de la República, que triunfó el panista Ernesto Ruffo Appel, del Partido Acción Nacional, en el estado de Baja California. Su llegada a la gubernatura fue polémica pues fue interpretada como la primera “concertación”, un intento del presidente Salinas por legitimarse en el poder, después de la crisis electoral que lo llevó a la presidencia en 1988.

El siguiente caso se presentó en 1991, en el estado de Guanajuato: el priísta Ramón Aguirre Velázquez fue candidato a gobernador y enfrentó a Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional, y a Porfirio Muñoz Ledo del Partido de la Revolución Democrática. Ante una fuerte polémica de fraude electoral, Ramón Aguirre no tomó protesta como titular del ejecutivo estatal y el Congreso local designó al panista Carlos Medina Plascencia como gobernador interino.

El primer triunfo electoral de la oposición, ya ampliamente legitimado, se dio en 1992, en el estado de Chihuahua, con el triunfo del panista Francisco Barrio Terrazas; y, a partir de 1995, con el triunfo del panista Alberto Cárdenas Jiménez, en Jalisco, se presentan una serie de alternancias en el poder en diversos estados de la República. En 1997, el Partido Acción Nacional gana las gubernaturas de Nuevo León, con Fernando Canales Clariond, y de Querétaro, con Ignacio Loyola Vera, mientras que, en la capital de la República, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del Partido de la Revolución Democrática, obtiene la jefatura de Gobierno, primer triunfo legalmente reconocido a nivel estatal, a un partido de izquierda. De forma simultánea, como se ha expuesto

previamente, por primera vez en la historia de México, ningún partido obtiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Desde 1988 hasta 1997, el panorama nacional de gubernaturas comienza a transitar del dominio de un partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional), a un sistema de pluralidad y alternancia con la inclusión de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

De 1998 hasta 2018, la alternancia se impuso en México en casi todas las entidades federativas. En los procesos de alternancia mexicanos se pueden distinguir cuatro partidos políticos que participan en ella: Revolucionario Institucional, Acción Nacional, De la Revolución Democrática y, hace pocos años, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). El caso de Nuevo León, que es objeto del presente estudio, es el primer caso de alternancia a través de un candidato independiente.

Al momento de escribir esta tesis, los estados que no han tenido alternancia son solo cinco de las 32 entidades federativas: Colima, Coahuila, Hidalgo, Campeche y el Estado de México.

Tomando como referencia los datos nacionales, el número de alternancias entre partidos quedaría como sigue:

**Tabla 57.*****Alternancias por entidad federativa.***

Entidad federativa	Número de veces que han tenido alternancia en el Ejecutivo
Chiapas	4
Aguascalientes	3
Michoacán	3
Nuevo León	3
Chihuahua	3
Morelos	3
Tlaxcala	3
Jalisco	3
Querétaro	3
Yucatán	3
Guerrero	2
Ciudad de México	2
Nayarit	2
Oaxaca	2
San Luis Potosí	2
Sinaloa	2
Sonora	2
Baja California Sur	2
Veracruz	2
Zacatecas	2
Quintana Roo	1
Puebla	1
Guanajuato	1
Tabasco	1
Tamaulipas	1

Baja California	1
Durango	1
Estado México	0
Campeche	0
Hidalgo	0
Colima	0
Coahuila	0

---

Fuente: elaboración propia con datos de los organismos electorales locales.

El estado con mayor número de alternancias en México, es el de Chiapas con cuatro. De 2000 a 2006 ese estado fue gobernado por un político sin partido<sup>90</sup>. El siguiente sexenio fue gobernado por el Partido de la Revolución Democrática. En 2012 el Partido Verde ganó la gubernatura. Y en 2018 la ganó el Movimiento de Regeneración Nacional.

**Tabla 58.**

***Concentrado de alternancias en Poder Ejecutivo por entidad federativa***

<b>Estados</b>	<b>Cantidad de alternancias</b>
1 estado	4 veces
9 estados	3 veces
10 estados	2 veces
7 estados	1 vez
5 estados	0 veces
32	

---

Fuente: elaboración propia con base en datos de los organismos electorales locales.

---

<sup>90</sup> Pablo Salazar Mendiguchía renunció al Partido Revolucionario Institucional y no se volvió a afiliar a ningún otro partido político.

Por lo que se refiere a Nuevo León, éste ha sido un estado tradicionalmente bipartidista (Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional), en el que la izquierda ha tenido un papel marginal en su historia política.

Fue uno de los primeros estados en México en que se dio la alternancia con el triunfo de Acción Nacional en la gubernatura, en 1997. El panismo de Nuevo León se distinguió por ser uno de los más activos a nivel nacional, desde la década de los ochenta, cuando este partido comenzó una actividad intensa para alcanzar el poder. En 1985, Fernando Canales Clariond, empresario y político que encabezaba la inconformidad hacia el sistema hegemónico, fue candidato a la gubernatura por el Partido Acción Nacional, pero perdió ante el Partido Revolucionario Institucional cuyo candidato fue Jorge Treviño Martínez, en medio de una oleada de protestas ciudadanas. Canales compitió nuevamente en 1997 contra el priísta José Natividad González Parás, obtuvo el triunfo y se convirtió en el primer gobernador panista de Nuevo León.

En el año 2003, el Partido Revolucionario Institucional recupera la Gubernatura con José Natividad González Parás nuevamente como su candidato, y la retiene en el año 2009 con Rodrigo Medina de la Cruz.

La alternancia entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional se rompe en el año 2015 con el triunfo del candidato independiente Jaime Rodríguez Calderón, como lo muestra el Gráfico 13:

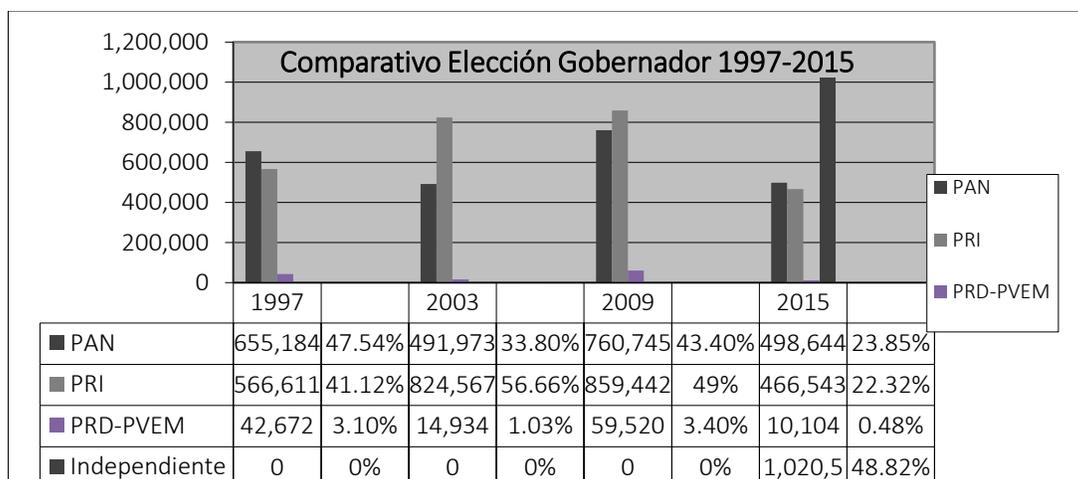


Figura 11. Comparativo elección de Gobernador del Estado Nuevo León 1997-2015. Elaboración propia con datos de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

Dicha elección representa no sólo la alternancia, sino que modifica sustancialmente el patrón de votación que se venía presentando. En 2015, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional suman entre ambos el 46.2% de la votación; es decir, la mitad de su votación histórica, y el candidato independiente obtiene el 48.8% de la votación. Se registra una fuga de votos de ambos partidos hacia el candidato independiente, aunque la pérdida de votos es más intensa en el Revolucionario Institucional.

### 8.9.3 Hallazgos

a. El hallazgo principal es que la calificación en la subdimensión de alternancia efectiva para Nuevo León sería alta, ya que ha tenido tres alternancias: dos han sido entre partidos políticos; y la tercera, con el triunfo de un candidato independiente.

b. Nuevo León representa un caso significativo de alternancia alta, en el cual se presentan las condiciones para una competencia política reñida y un cambio efectivo.

## 8.10 ¿Es equitativo el reparto de recursos públicos para los candidatos independientes?

### 8.10.1 Antecedentes teóricos y normativos

Una de las principales causas de inequidad en las contiendas electorales en México, hasta 1996, fue precisamente el acceso desigual a recursos, públicos y privados.

A continuación se analizará la subdimensión de acceso al financiamiento público para el candidato independiente, es decir, si las leyes y reglas, mediante sus procedimientos, brindan acceso a cualquier candidato sin partido en el estado de Nuevo León a procesos de equidad en las fórmulas de reparto de los recursos públicos destinados a las campañas políticas.

**Tabla 59.**

#### ***Subdimensión Acceso al Financiamiento Público***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
Procedimiento	Competencia Política	Acceso al financiamiento público

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

El financiamiento público está conformado por los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que éstos lleven a cabo las funciones y cumplan con los fines que la ley les señala. Para entender por qué el financiamiento público es tan frecuente en las democracias modernas, se debe analizar cuáles son sus ventajas:

- a. Transparencia en el origen de los recursos.
- b. Independencia de los partidos políticos respecto de cualquier interés ajeno.

c. Condiciones adecuadas de equidad en la competencia electoral.

d. Disminución de la probabilidad de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

El objetivo primordial del financiamiento público a los partidos políticos es garantizar los recursos suficientes para que la competencia electoral sea equitativa y con posibilidades reales para todos los partidos de conquistar el poder, a través del voto popular. Además, mediante el financiamiento público se busca lograr que las operaciones financieras de los partidos políticos sean conocidas, pues, al tratarse de recursos provenientes del Estado, es más factible garantizar su transparencia y su control (Bernal, 2006, p.60).

El financiamiento público, en el sistema electoral en México, debe generar igualdad de oportunidades, garantizando el principio de equidad en la contienda; así lo establece el artículo 116 constitucional en su fracción IV, que a la letra indica:

De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, garantizarán que:

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo, se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento

público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.

Desde 1987 las leyes otorgaban financiamiento público a los partidos, y esto se hacía con base en un “costo mínimo de campaña para Diputado”, los votos obtenidos en la elección anterior y el número de curules de cada partido, lo cual hacía de este monto una cantidad simbólica.

No fue sino hasta la reforma de 1996 que los partidos pactaron un esquema de financiamiento público que garantizara condiciones de verdadera competencia, estableciendo la prevalencia de éste sobre el financiamiento privado, así como la fiscalización y regulación de lo obtenido y gastado.

En México hay tres tipos de financiamiento público directo para partidos políticos:

- a. Para actividades ordinarias
- b. Para gastos de campaña en año de elecciones
- c. Por actividades específicas (que se aplica como reembolso de gastos en tareas de difusión de la cultura democrática)

En el caso de candidaturas independientes sólo se contempla el financiamiento público para gastos de campaña, pues su naturaleza es temporal y no permanente, como un partido político.

De esta manera se considera que los candidatos independientes cuentan con un financiamiento mixto: público y privado, pero sólo para efectos de actividades tendientes a la obtención de firmas de apoyo para obtener la candidatura y para financiar las campañas electorales.

El cálculo del financiamiento, para los partidos políticos, está contemplado en la Ley General de Partidos Políticos que, en su artículo 51, numeral 1 inciso a), fracciones I y II, establece lo siguiente:

- I. El Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el organismo público local, tratándose de partidos políticos locales, determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal o local, según sea el caso, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal para los partidos políticos nacionales, o el salario mínimo de la región en la cual se encuentre la entidad federativa, para el caso de los partidos políticos locales;
- II. El resultado de la operación señalada en el inciso anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá en la forma que establece el inciso a), de la Base II, del artículo 41 de la Constitución.

A su vez, la Constitución federal, en el artículo citado, establece:

El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Y, además, en su inciso b) de la misma base y artículo, ordena que:

El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Es decir, en México, el financiamiento público ordinario para partidos políticos se otorga en una base igualitaria del 30% y, en forma proporcional el otro 70%, tomando en cuenta el apoyo en votos recibido por cada partido político en la elección inmediata anterior de diputados federales, y éste, a su vez, determina el recibido para gastos de campaña.

Para el caso de los candidatos independientes, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 407 ordena que:

Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

Es decir, los candidatos independientes tienen reconocido, en el marco normativo federal, el derecho a recibir financiamiento público para financiar campañas en la elección de presidente, senadores y diputaciones federales; sin embargo, se establece en la ley tres limitantes:

- a. Se consideran como un partido de reciente creación.
- b. Se consideran todos los candidatos como un conjunto.
- c. Cuando es un solo candidato registrado por elección, la cantidad del financiamiento público se limita al 50%.

Los candidatos independientes, que participen para los distintos cargos de elección popular, pueden acceder a la parte igualitaria del financiamiento público (30%) como si fueran un partido político. Adicionalmente, la normativa contempla que el monto total que les corresponde, como si fueran un nuevo partido, se debe fraccionar de la siguiente manera:

- a. Un 33.3% que se distribuye de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de presidente,
- b. Un 33.3% que se distribuye de manera igualitaria entre todas las fórmulas para el cargo de senador y,
- c. Un 33.3% que se distribuye de manera igualitaria entre todas las fórmulas para cargo de diputado.

Si sólo un candidato independiente obtiene su registro, para cualquiera de las elecciones señaladas, el candidato no puede recibir la cantidad que excede del 50% de los montos referidos; es decir, únicamente recibe el 16.6%. Estos mismos criterios de distribución de financiamiento público se replican en la mayoría de las legislaciones locales en los estados. Nuevo León adopta, de manera idéntica, esta disposición para el financiamiento de campaña en la elección de gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

Además del marco legal aplicable, el principio de equidad debe garantizarse a través de las resoluciones jurisdiccionales, al resolver los conflictos concretos con base en el mencionado principio de equidad en la contienda.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de Reconsideración SUP-REC-193/2015\_sostuvo que:

De una interpretación sistemática y funcional del artículo 35, fracción II, en relación con el 116, fracción IV, inciso p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que es derecho de los ciudadanos solicitar su registro como candidatos independientes a todos los cargos de elección popular, registro que se otorgará siempre y cuando cumplan los requisitos que la propia ley determine; por ello, una vez superada la etapa de registro, esas candidaturas deberán regirse por un marco normativo en relación con la obtención de recursos públicos que les permitan contender en igualdad de circunstancias respecto de sus similares postulados por algún partido político de nueva creación más allá de las diferencias evidentes o de las derivadas del texto constitucional, lo cual es acorde con la equidad que debe regir en materia de financiamiento.

Como lo ha determinado la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el criterio para proveer el principio de equidad en el financiamiento entre partidos y candidatos independientes, es considerarlos como un partido de reciente creación.

Estas disposiciones y criterios buscan el respeto de los derechos de los partidos políticos y los candidatos independientes: crear un justo medio y viable para garantizar los derechos humanos, la certeza y, fundamentalmente, la equidad en la contienda.

El principio de equidad, establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, advierte que la equidad en el financiamiento público estriba en “el derecho igualitario consignado en la ley para que todos los contendientes en un proceso electoral perciban lo que proporcionalmente les corresponde acorde a su grado de representatividad”; así, el financiamiento de los candidatos independientes debe sujetarse al principio de equidad, de forma tal que le permita contender en igualdad de circunstancias respecto de quienes son postulados por partidos políticos.

El principio de equidad en la contienda debe manifestarse en el reparto equitativo de los bienes públicos que se encuentran limitados, y de la libre disposición que se haga de ellos para que se logren los objetivos del financiamiento público, lo cual resulta una tarea difícil, ya que el sistema político y el derecho electoral mexicano tienen como base a los partidos políticos.

En este contexto, las candidaturas independientes son una opción para fomentar la participación ciudadana, garantizar la progresividad del derecho al voto y, eventualmente, mejorar la calidad de la democracia. No obstante estas grandes expectativas no se pueden alcanzar sin una correcta implementación de las candidaturas independientes en el sistema político mexicano a partir de la armonización del ordenamiento jurídico y el sistema de partidos políticos.

El hecho de que en la ley se les considere como un partido político de reciente creación se justifica desde el punto de vista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que la figura de la candidatura independiente no permite conocer la fuerza política que tiene, como sí se puede constatar en un partido político que lleva operando más de un proceso electoral.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acción de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas 267/2014, 28/2014 y 30/2014, argumentó que el legislador retomó la regla que emitió el Constituyente Permanente para la repartición de los tiempos de radio y televisión. Asimismo, argumentó que los partidos políticos buscan una permanencia en razón de sus fines y, por el contrario, los candidatos independientes solo buscan el registro y acceso al cargo de elección popular, por lo que se justifica que existan diferencias al momento de designar el financiamiento público.

#### **8.10.2 Análisis aplicado del indicador**

Para proceder al análisis del indicador, es necesario revisar la legislación en el Estado de Nuevo León, la cual mantiene el mismo criterio que la legislación federal, es decir, en el artículo 224 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León se considera a los candidatos independientes como partidos de reciente creación “para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas”.

**Tabla 60.*****Acceso al financiamiento público (pregunta orientadora e indicador)***

<b>Subdimensión</b>	<b>Pregunta orientadora</b>	<b>Indicador</b>
<b>Acceso a financiamiento público</b>	¿Es equitativo el reparto de recursos para los candidatos independientes?	Financiamiento a partidos y candidatos independientes en 2015

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Respecto al financiamiento público, la mayor parte de los países de Iberoamérica consideran al candidato independiente similar a un partido político, por lo que el trato financiero es el mismo. Las dos excepciones son Chile y México. Es de destacarse que en México la tendencia es igualar el financiamiento público pero a la baja, no como el resto de países que es de manera igualitaria para los partidos. Si las candidaturas independientes son de tan reciente creación es deseable generar más incentivos para su desarrollo.

Otra limitante es que el financiamiento, además de otorgarse como a un partido de reciente creación, se reparte entre el número de candidatos registrados. Si bien se han logrado criterios de equidad, éstos no son aún de contrapeso en la competencia electoral.

Para el caso que nos ocupa, queda claro y explícito que el financiamiento es altamente equitativo, con un significativo componente igualitario, lo que va más allá de la equidad en favor de las nuevas corrientes políticas y de las minoritarias, mientras que los candidatos independientes reciben tratamiento igual al de un partido político de nueva creación, con el atenuante que para este efecto se les toma en su conjunto, lo que en los hechos constituye una limitante, toda vez que entre más candidaturas independientes haya, menor será la cantidad recibida por éstos en lo individual.

Tabla 61.

***Financiamiento público y gastos de campaña para la elección de gobernador 2015, Nuevo León***

<b>Partido Político/Candidato Independiente</b>	<b>Importe</b>
Partido Acción Nacional	\$29,130,292.37
Partido Revolucionario Institucional	\$23,295,799.33
Partido de la Revolución Democrática	\$8,573,473.27
Partido del Trabajo	\$8,017,760.67
Partido Verde Ecologista de México	\$3,107,558.66
Movimiento Ciudadano	\$677,848.50
Partido Nueva Alianza	\$8,455,078.57
Partido Demócrata	\$483,219.59
Cruzada Ciudadana	\$483,219.59
Movimiento de Regeneración Nacional	\$1,151,139.51
Partido Encuentro Social	\$1,151,139.51
Partido Humanista	\$1,151,139.51
Candidatura Independiente	\$383,329.46
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	

Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Estatal Electoral.

### **8.10.3 Hallazgos**

- a. El principal hallazgo en materia de financiamiento público a los candidatos independientes es que si bien les permite tener acceso a recursos públicos al ser considerados como partidos políticos de reciente creación, hay una limitante, ya que a mayor número de candidatos sin partido, menor la cantidad de recursos que

se les otorgan; lo cual sí afecta la equidad en la contienda respecto a un partido político.

- b. La elección del 2015 muestra la clara desventaja en recursos públicos que tuvo el candidato independiente frente a sus competidores.

## 8.11 ¿Pueden realmente los candidatos independientes acceder a recursos privados?

### 8.11.1 Antecedentes teóricos y normativos

Dentro del enfoque de procedimientos, según la dimensión de competencia política, se analizará a continuación la subdimensión de acceso al financiamiento privado en las campañas electorales para los candidatos independientes; es decir, si las leyes y reglas, mediante sus procedimientos, brindan acceso a cualquier candidato sin partido, en el Estado de Nuevo León, a recursos económicos privados para fines de proselitismo.

**Tabla 62.**

#### ***Subdimensión Acceso al financiamiento privado***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
<b>Procedimiento</b>	Competencia política	Acceso al financiamiento privado

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

El financiamiento privado, en el caso de los partidos políticos, puede constituirse por aportaciones de militantes, simpatizantes, personas físicas, los propios candidatos y organizaciones sociales.

En el caso de los candidatos independientes existen dos momentos definidos en los que este derecho puede ser ejercido: en la etapa de obtención del respaldo ciudadano y en la etapa de campaña. Los simpatizantes deben tener afinidad e identificación con los candidatos o partidos políticos, de tal manera que estén dispuestos a financiar sus actividades y actos proselitistas.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla que desde que son aspirantes a una candidatura independiente, los ciudadanos que así lo decidan tienen derecho a “utilizar financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades”<sup>91</sup> y una vez obtenido el registro es su derecho “obtener financiamiento público y privado”<sup>92</sup> en los términos que dicta la misma ley.

Para mayor precisión, el artículo 399 señala que “el financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate”. Y en el artículo 400 indica que “los candidatos independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral”.

Derivado de lo anterior, el problema que se observa es que los montos de financiamiento de los candidatos independientes son sumamente bajos; incluso, una vez que se suman las cantidades de financiamiento público y privado, el resultado está lejos de llegar al tope de gastos de campaña, al cual sí puede llegar un partido político.

---

<sup>91</sup> Así lo establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales artículo 379, numeral 1, Inciso c.

<sup>92</sup> Tal como lo establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 393, numeral 1, Inciso c.

La legislación tiene una alta desventaja para los candidatos independientes, que de financiamiento privado sólo pueden obtener hasta un 10% del tope fijado para gastos de campaña en materia federal.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado en diversos criterios que la desventaja vulnera el principio de equidad que es necesario salvaguardar en materia electoral. La equidad se entiende como “una técnica de aplicación de la ley a especiales situaciones, es un instrumento de corrección de la ley en los que cuando ésta falle por su excesiva generalidad, adaptando el mandato normativo a las circunstancias concretas del caso específico”.

La equidad, en materia electoral, tiene su mayor aplicación durante la regulación y resolución de conflictos que surgen durante la contienda.

El principio de equidad en la contienda debe observarse durante todo el proceso electoral. Por lo anterior, se puede decir que la equidad en la contienda se manifiesta en dos momentos: (i) cuando se exige una igualdad de oportunidades en el acceso a las competencias electorales; y (ii) otra igualdad de oportunidades, en estricto sentido, cuando se busca la equidad entre los candidatos durante el período de campañas.

Tanto en el financiamiento público y privado, como en las prerrogativas de radio y televisión, la forma básica de legitimar al proceso electoral es garantizando el principio de equidad en la contienda; esta obligación es primaria en el legislador, y se ejerce de manera interpretativa por los tribunales.

Al realizar la función jurisdiccional, las instituciones responsables deben proveer un reparto equitativo de los bienes públicos y el derecho a recibir, de manera igualitaria, financiamiento privado.

A pesar de los cambios que se introdujeron las reformas constitucionales de 1977 y 1990, la equidad en la contienda aún no era un principio claro en el sistema jurídico mexicano. Como señala el ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral José Woldenberg, la desigualdad de oportunidades fue una preocupación que atendió el Congreso de la Unión hasta el año 1996, mediante la implementación de las normas destinadas a limitar la libertad de cada uno de los contrincantes que participaban en las contiendas electorales; en razón de lo anterior, se puede afirmar que no habían existido condiciones equitativas desde la Revolución y hasta la elección de 1997 (2007, p.36).

Así, a partir de 1996 se materializó el interés por introducir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el principio de equidad en la contienda. En 1996 se reformó el artículo 41 constitucional para establecer que las autoridades legislativas federales y locales tendrían la obligación de promulgar las leyes necesarias para garantizar el acceso de los partidos políticos al financiamiento público y a los medios de comunicación, de forma equitativa; asimismo, se estableció el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Para la reforma electoral de 2007-2008, el Congreso implementó, entre otros, los siguientes cambios: (i) redujo el financiamiento público para campañas electorales; (ii) ajustó los límites para el financiamiento privado; (iii) prohibió la compra de tiempo en radio y televisión; (iv) convirtió al Instituto Federal Electoral en el único facultado para contratar tiempos oficiales en radio y televisión; (v) suprimió la publicidad gubernamental en las jornadas anteriores a las elecciones; (vi) prohibió a los servidores públicos que destinaran recursos públicos para influir en los comicios; (vii) promovió la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; y (viii) eliminó

los secretos bancario, fiduciario y fiscal en favor del Instituto Federal Electoral”. (Woldenberg, 2007, p.40).

Si bien el financiamiento público puede tratar de equilibrarse en razón del criterio de asimilar al candidato independiente como un partido de reciente creación, el criterio normativo para topar el financiamiento privado y el principio de prevalencia, no aportan al principio de equidad antes analizado.

Por lo anterior, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las elecciones del año 2015, aprobó la tesis SUP-REC-193/2015, que pondera el principio de equidad sobre el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

A la luz de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en una interpretación *pro persona* del derecho de las y los ciudadanos a ser votados a través de una candidatura independiente resulta indubitable que a esta figura no le es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales. Esta conclusión se sustenta en tres premisas. La primera consiste en que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido que los partidos políticos y las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos. Así, resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes las limitaciones que, según se desprende de una interpretación literal, teleológica y originalista del

artículo 41, base II, constitucional, fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos. La segunda se refiere a que el principio constitucional que se estudia contiene una limitación respecto al financiamiento privado, razón por la cual no puede ser aplicada por analogía para un supuesto para el cual no fue creado y que no es jurídicamente análogo. La tercera y última premisa, consiste en que la medida resulta desproporcionada para las y los candidatos independientes, puesto que al tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, el hecho de que el financiamiento privado se vea topado por el público, conlleva una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección. Al respecto, el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Conforme a estos preceptos, los derechos políticos deben entenderse también como oportunidades de contender y ganar una elección. Por ello, resulta parte del contenido constitucional del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, el que la participación en una campaña electoral se entienda como una oportunidad real y efectiva de tener éxito.

Esta tesis aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación abona a la equidad al establecer que un candidato independiente no puede ser considerado como un partido político en términos de financiamiento, por lo

que el financiamiento privado no puede tener como límite el financiamiento público, ya que eso limitaría las posibilidades reales de un independiente a ganar una elección.

### 8.11.2 Análisis aplicado del indicador

Para proceder al análisis del indicador es necesario revisar la legislación del estado de Nuevo León, conforme hemos analizado los indicadores:

**Tabla 63.**

#### ***Acceso al financiamiento privado (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
<b>Acceso a financiamiento privado</b>	¿Pueden realmente los candidatos independientes acceder a recursos privados?	Legislación electoral vigente en Nuevo León en elecciones 2015

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

La Ley Electoral del Estado de Nuevo León mantiene el mismo criterio que la legislación federal:

Artículo 217. Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

IV. Obtener financiamiento privado y autofinanciamiento, para la etapa de la obtención de respaldo ciudadano, así como para el sostenimiento de sus campañas, los cuales no deberán rebasar el que corresponda a un partido político de reciente registro, ni provenir de fuentes de financiamiento ilícito;

Artículo 219. El régimen de financiamiento de los candidatos independientes tendrá las siguientes modalidades:

- I. Financiamiento privado; y
- II. Financiamiento público.

El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, el 50% del tope de gasto de campaña para la elección de que se trate<sup>93</sup>.

Este cuestionamiento se vuelve más delicado si se toma en cuenta que, en la mayoría de los casos, la etapa de campañas comenzó un día después de que los candidatos independientes obtuvieran su registro. De esta forma no existía una certeza respecto al alcance de las reglas de financiamiento y, como consecuencia, se impidió que los candidatos independientes establecieran una estrategia clara para organizar los gastos de los actos de campaña y la propaganda electoral. Aunado a lo anterior, el respeto a los topes de gastos de campaña tuvo mayor relevancia a partir de la reforma constitucional electoral de 2014, toda vez que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León estableció, como causa de nulidad de las elecciones, el hecho de exceder en un 5% el límite de gastos de campaña.

Sin embargo, lo sucedido durante la campaña electoral de 2015 en Nuevo León, fijó un derrotero que cambió esta situación de la forma que se describe a continuación.

---

<sup>93</sup> Es importante mencionar que el citado artículo 219 fue modificado en el Congreso del Estado de Nuevo León en el año 2017, derivado de la incertidumbre generada por el caso electoral del 2015, que no establecía el tope de financiamiento privado que podrían conseguir y erogar los candidatos independientes para impulsar sus campañas.

El 29 de marzo del año en cuestión, la candidata independiente a la alcaldía del municipio metropolitano de San Pedro Garza García, Lorenia Canavati, presentó ante el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León un juicio de inconformidad que se identificó como JI-053/2015, mediante el cual impugnaba el acuerdo CEE/CG37/2017 relativo al financiamiento público para gastos de campaña para las candidaturas independientes, que contendrían para los cargos de elección popular de gobernador, diputaciones locales y ayuntamientos, aprobado por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, el día 23 del mismo mes y año.

En esta demanda, la candidata expresaba dos conceptos que, a su juicio, deberían llevar a la anulación de dicho acuerdo. De manera resumida se presenta aquí el segundo de estos dos conceptos por ser relevante para el análisis del indicador.

Segundo concepto de anulación.- que el Acuerdo CEE/CG/37/2015 violenta el principio de legalidad, en virtud de que la Comisión Estatal Electoral realiza una indebida interpretación de lo dispuesto en los artículos 44, fracción IV, 217, fracción III y 224 de la Ley electoral; contraviniendo a su vez el artículo 25, inciso c) de la Convención Internacional de los Derechos Políticos Electorales, lo anterior en virtud de que, a su juicio, la autoridad electoral establece un límite indebido en el financiamiento privado de recursos para los gastos de campaña en virtud de que el acuerdo impugnado omite deliberadamente precisar que el hecho de que se le considere como un partido de nuevo registro no implica que se le aplique el tope al financiamiento por ingresos de simpatizantes y que esa fuente de ingresos no exceda del 10%-diez por ciento del tope de gastos de campaña que fija en la suma

de \$992,925.37 (Novecientos noventa y dos mil novecientos veinticinco pesos 37/100 M.N.)<sup>94</sup>

En su resolución, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León considera infundados los conceptos de anulación, y confirma el acuerdo de la Comisión Estatal Electoral.

Ante esto, la candidata recurrió dicha resolución mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, mediante su Sala Regional Monterrey, en su resolución SM-JDC-381/2015, de fecha 6 de mayo de 2015, considera que el acuerdo de la Comisión Estatal Electoral y del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León son válidos pero, en su análisis, incluye una afirmación de gran trascendencia:

Si se parte el hecho que ningún precepto legal, o norma administrativa dispuesta en el acuerdo originalmente reclamado, imponen la regla de preponderancia del financiamiento público sobre del privado al régimen de candidaturas independientes en Nuevo León, la sola delimitación de los montos de financiamiento público de los citados postulantes, no implica la fijación de la restricción de la que se duele la actora.

La citada regla de preponderancia se refiere al artículo 41 numeral II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

---

<sup>94</sup> Esta cifra era la aplicable al Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, por el que contendió la candidata en cuestión.

Art.41. II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Es decir, la resolución de la Sala Regional en Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación afirma que si bien el financiamiento público está ligado a lo establecido para los partidos políticos, el financiamiento privado no está sujeto a estas restricciones.

Como consecuencia de esta afirmación y previo estudio de diversos acuerdos y convenios internacionales signados por nuestro país, el 27 de mayo del mismo año, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, mediante su acuerdo CEE/CG/121/2017, llega a la conclusión de que “en ningún caso la suma del financiamiento público y privado podrá rebasar el tope de gasto de la elección de que se trate”; y, con esta base determina que los candidatos independientes pueden acceder a un financiamiento privado de hasta la diferencia entre el tope de gastos de campaña menos el financiamiento público asignado, poniéndolos así en situación de igualdad con el resto de los candidatos.

No obstante, hay que tomar en cuenta las siguientes consideraciones para el caso citado:

- a. El acuerdo es emitido por la Comisión Estatal Electoral tan sólo once días antes de la elección, y ocho antes de finalizar las campañas electorales, cuando ya había transcurrido el 91% de éstas, lo cual ponía en clara desventaja a los

candidatos independientes, ya que antes de esa fecha no tenían certeza de su el derecho a acceder al financiamiento privado y sus límites.

- b. Si bien, como lo estableció el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su resolución, ninguna autoridad había prohibido el acceso a los recursos privados para financiarse, tampoco había resolución o acuerdo alguno que lo definiera positivamente, lo cual era una clara desventaja respecto a los candidatos partidistas, quienes tenían cantidades y tiempos definidos y certeros desde antes del inicio de la campaña.
- c. Al ser resultado de un proceso de impugnación, no queda definido ni precisado si en posteriores contiendas deberá seguirse el camino del litigio, o si la autoridad fijará dichas reglas antes del inicio de la contienda electoral, para dar certeza y equidad a los candidatos independientes.

Por lo anteriormente expresado, ante la pregunta de evaluar la posibilidad real de acceso de los candidatos independientes a recursos privados, si bien hemos tenido un avance en la normativa derivado de la garantía del proceso de impugnación, aún falta camino por recorrer para brindar certeza jurídica y equidad a los candidatos en las contiendas electorales.

### **8.11.3 Hallazgos**

- a. El primer hallazgo en materia de financiamiento privado a candidatos independientes es que la legislación original no previó temas de gran calado como el que se trata, generando inequidad en la elección del 2015.

b. El segundo hallazgo es que la premisa de la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, de acuerdo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no debe aplicarse a los candidatos independientes, lo que sí debe prevalecer es no rebasar el tope de gastos de campaña, a fin de evitar que se anule la elección..

c. El juicio de inconformidad promovido por la candidata Lorenia Canavati sentó un precedente de que los actores en competencia pueden incidir favorablemente en mejorar las condiciones de equidad en las campañas, que es uno de los indicadores que ya se revisaron en este estudio.

d. Ya sea que prevalezca el financiamiento público o privado en las contiendas electorales, lo que no está a discusión es que los partidos políticos y los candidatos independientes deben estar obligados a transparentar el origen de sus recursos y rendir cuentas de los mismos.

## **8.12 ¿Es equitativo el reparto de otras prerrogativas? (medios de comunicación)**

### **8.12.1 Antecedentes teóricos y normativos**

Los factores que desequilibraban las condiciones de competencia entre los partidos políticos eran, principalmente, el acceso a recursos públicos y privados y la presencia en medios de comunicación. Estas siguen siendo las mismas fuentes de inequidad entre candidatos independientes y partidistas.

Dentro del enfoque de procedimientos, bajo la dimensión competencia política, se analizará la subdimensión de acceso a otro tipo de prerrogativas de los candidatos independientes para el proceso electoral.

**Tabla 64.*****Subdimensión Acceso a otros tipos de prerrogativas (medios de comunicación)***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
<b>Procedimiento</b>	Competencia política	Acceso a otros tipos de prerrogativas (medios de comunicación)

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Por otras prerrogativas se entiende aquellos beneficios indirectos que otorga el Estado a los partidos y candidatos independientes. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los provee de todas aquellas condiciones necesarias para que puedan cumplir con los objetivos que la propia ley fundamental consagra.

Durante la segunda mitad del siglo XX, tanto partidos políticos como candidatos fueron dándole cada vez más importancia, atención y recursos económicos a los medios de comunicación, sobre todo a la televisión, para difundir sus actividades de campaña, en la medida en que este medio se convirtió en la fuente de información principal para los electores.

A nivel constitucional se establece tanto en el artículo 41, como en el 116, la prerrogativa de gozar de tiempos en radio y televisión, cuidando el principio de equidad en el reparto de tiempos y en los medios utilizados y, sobre todo, prohibiendo que de manera directa los partidos o candidatos, o por interpósita persona, puedan hacer uso de tiempos adicionales a los otorgados bajo esta fórmula de reparto<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> Esta disposición legal proviene de la reforma electoral de 2007, en la que se modificó el Artículo 41 constitucional a fin de que ni los partidos ni ninguna otra figura pública o privada pudiera comprar espacios en la radio y la televisión. El Congreso así lo dispuso debido al gasto exponencial de los partidos políticos en radio y televisión en la campaña presidencial de 2006. De los 2 mil 68 millones de pesos entregados como gasto de campaña a los partidos políticos y coaliciones, al menos 47.3% se destinó a la compra de espacios en medios electrónicos. En esa campaña, el PAN destinó 39.8% de su financiamiento (555 millones 866 mil 538 pesos) a medios de comunicación; la Alianza por México (PRI-PVEM), 45% de los 804 millones 73 mil 224 se destinó a la difusión en medios; la Coalición Por el Bien de Todos (PRD-PT y

Artículo 116. Fracción IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes.

Artículo 41. Fracción III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de

---

Convergencia), 57.1% de los 628 millones 882 mil 943 pesos recibidos, en conjunto, para gastos de campaña; Nueva Alianza destinó 58.3% de los 39 millones 776 mil 454 pesos; el Partido Socialdemócrata y Campesina canalizó a medios solo el 16.7% de los 39 millones 776 mil 454 pesos recibidos. Véase: El Universal, 8 de octubre de 2006, "IFE: gasto de campañas en medios creció más de 100%", en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/143969.html>

transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y,

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique. Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. Las

disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley: a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base; b) Para los demás procesos electorales la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable. Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Incluso, para evitar la inequidad en su acceso que pudiera derivarse de la compra de tiempos y espacios, por parte de aquellos partidos o candidatos con mayor poder adquisitivo, bien sea por sí mismos o por interpósitas personas, la misma Ley General

de Instituciones y Procedimientos Electorales lo prohíbe expresamente en su artículo 159 que, a la letra, establece:

Artículo 159.

1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

3. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establece esta Ley.

4. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Octavo de esta Ley.

5. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en

territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Las infracciones a lo establecido en este párrafo serán sancionadas en los términos dispuestos en esta Ley.

También, la misma ley da facultades a la autoridad electoral nacional, el Instituto Nacional Electoral, como único autorizado para regular este acceso, en el artículo 160.

Artículo 160. 1. El Instituto es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas y derechos que la Constitución y esta Ley otorgan a los partidos políticos y candidatos independientes en esta materia.

2. El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones

3. Previa consulta con las organizaciones que agrupen a los concesionarios de radio y televisión y a los profesionales de la comunicación, el Consejo General aprobará, a más tardar el 20 de agosto del año anterior al de la elección, los lineamientos generales que, sin afectar la libertad de expresión y la libre manifestación de las ideas ni pretender regular dichas libertades, se recomienden

a los noticieros respecto de la información y difusión de las actividades de precampaña y campaña de los partidos políticos y de los candidatos independientes.

Para su distribución, considera la legislación una fórmula de reparto semejante a la del financiamiento público, con componentes iguales a esta: 30% igualitario y 70% equitativo:

Artículo 167.

1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

Por lo que hace a los candidatos independientes, a semejanza del financiamiento público, se les equipara, en su conjunto, como un partido de nuevo registro:

Artículo 393.

1. Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados: a) Participar en la campaña electoral correspondiente y en la elección al cargo para el que hayan sido registrados; b) Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma

proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales.

### 8.12.2 Análisis aplicado del indicador

Para proceder al análisis del indicador es necesario revisar la legislación de Nuevo León sobre las prerrogativas de radio y televisión que reciben los candidatos independientes.

**Tabla 65.**

***Acceso a otros tipos de prerrogativas (medios de comunicación) (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
<b>Competencia política</b>	¿Es equitativo el reparto de otras prerrogativas? (medios de comunicación)	Normatividad en Nuevo León sobre los tiempos de radio y televisión que reciben los candidatos independientes.

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Respecto a esta prerrogativa, la legislación local, al igual que en la fórmula del financiamiento público, mantiene el mismo criterio que la legislación federal<sup>96</sup>:

<sup>96</sup> A partir de la reforma electoral del año 2007, es relevante aclarar que es facultad exclusiva de la autoridad electoral Federal, el Instituto Nacional Electoral, la distribución de tiempos de radio y televisión, incluso la distribución en las entidades federativas. Esta facultad se centraliza. Para tal efecto, la Comisión Estatal Electoral solo tendrá facultades para proponer al Instituto Nacional Electoral distribuir el tiempo total en partes iguales para cada tipo de elección. Pero está claramente indicado tanto en la Constitución, como en la legislación federal y local, que el administrador único en la materia es a la autoridad electoral nacional.

Artículo 227. El conjunto de candidatos independientes, según el tipo de elección, accederán a la radio y televisión, como si se tratara de un partido de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en la legislación de la materia. Para tal efecto, la Comisión Estatal Electoral propondrá al Instituto Nacional Electoral distribuir el tiempo total en partes iguales para cada tipo de elección. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones que como administrador único en la materia corresponden a la autoridad electoral nacional.

Los candidatos independientes sólo tendrán acceso a radio y televisión en campaña electoral.

Artículo 228. Los candidatos independientes deberán entregar sus materiales a la autoridad electoral competente para su calificación técnica a fin de emitir el dictamen correspondiente en los plazos y términos que la propia autoridad determine.

Artículo 229. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión para promover un candidato independiente o dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de los mismos o de los partidos políticos.

Artículo 230. La autoridad competente podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de la legislación de la materia, lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores.

Artículo 231. Para la transmisión de mensajes de los candidatos independientes en cada estación de radio y canal de televisión, se estará a lo establecido por las disposiciones legales y reglamentarias de la materia.

Artículo 232. Los candidatos independientes que incumplan con la normatividad electoral que les resulte aplicable, podrán ser sancionados en términos de lo previsto en esta Ley.

En materia de prerrogativas de radio y televisión, los candidatos independientes son tratados como un partido político de reciente creación. Es decir, mantener el principio de equidad, en materia electoral, consiste en el derecho igualitario consignado en la ley para que todos puedan llevar a cabo la realización de las actividades relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada candidato, ya sea de partido o ciudadano, para que perciban lo que les corresponda acorde con su grado de representatividad.

Al no tener un antecedente del grado de representatividad de los candidatos independientes, se asume como un partido de reciente creación a quien le corresponderá el mínimo de tiempos en radio y televisión.

De esta manera no se logra un sistema de equilibrio entre los partidos políticos y los candidatos independientes ya que, al igual que en la distribución del financiamiento público, los candidatos independientes se ven en desiguales condiciones de competencia electoral, pues cuentan con la menor cantidad de tiempos.

Sin embargo, existe una circunstancia de mayor relevancia para determinar si existe equidad, en el reparto de recursos en radio y televisión, que aún no ha sido ampliamente tratada en el tema de medios de comunicación; la reciente evolución de la sociedad hacia las nuevas tecnologías de comunicación, particularmente las relacionadas con la Internet, y las así llamadas redes sociales, ha conducido a nuevas discusiones acerca del acceso a estos nuevos medios de comunicación y su creciente importancia.

La televisión sigue siendo la principal fuente de información de los mexicanos, aunque cada vez con una confianza y credibilidad más endeble. En 2012, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de la Secretaría de Gobernación, el 76% de los mexicanos utilizaba a la televisión como medio para informarse de lo que pasa en política.

## Niveles de Información y Conocimiento Político

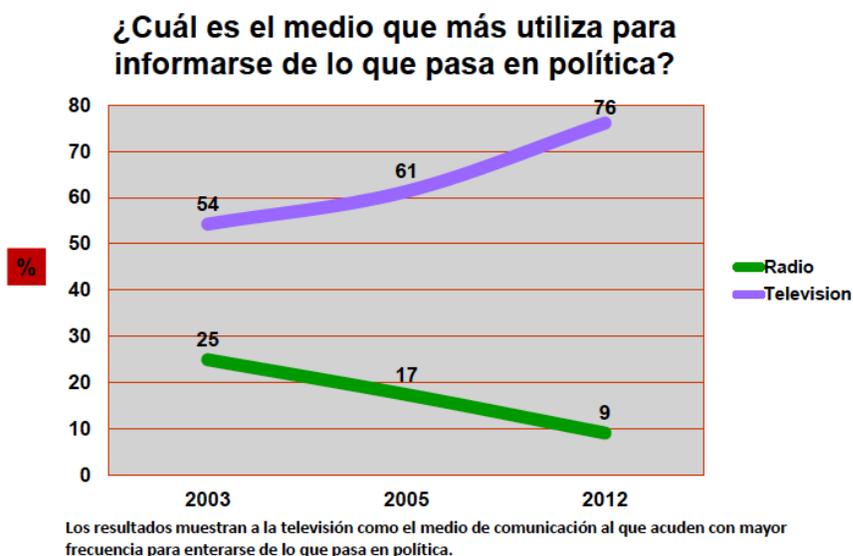


Figura 12. La televisión, principal fuente de información. Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.

De hecho, la televisión se ubicaba como la sexta institución más confiable, con una calificación de 6.1, en una escala de 1 a 10, solo por debajo de la familia (7.8), los médicos (6.6), la Iglesia (6.4), los maestros (6.3); al nivel del ejército (6.1); y por encima de los militares (6.0), la radio (5.8), los vecinos (5.8), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (5.7), organizaciones indígenas (5.6), el IFE (5.5), la prensa (5.5), el presidente (5.3), el gobierno (5.1), los gobernadores (5.0), los presidentes municipales (4.9), las redes sociales (4.8), los legisladores (4.4), los partidos políticos (4.4) y la policía (4.3).

## Confianza en las Instituciones



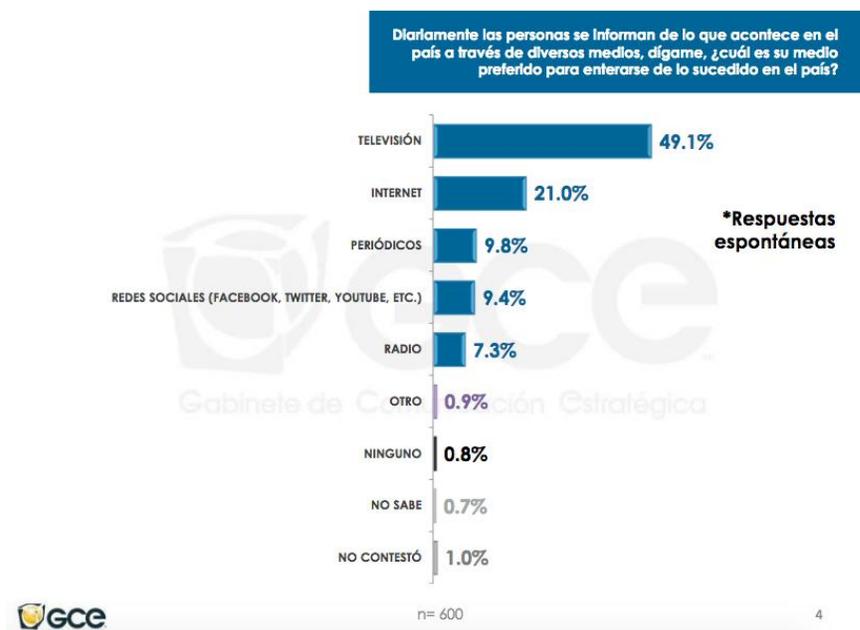
En una escala de calificación de 0 a 10 donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿Qué tanto confía en...

INSTITUCIÓN	CALIFICACIÓN*	INSTITUCIÓN	CALIFICACIÓN*
Familia	7.8	Gobernadores	5.0
Médicos	6.6	Jueces	5.0
Iglesia	6.4	SCJN	5.0
Maestros	6.3	Jefes Delegacionales/Presidentes	4.9
Ejército	6.1	Municipales	4.9
Televisión	6.1	Redes Sociales	4.8
Militares	6.0	Empresarios	4.7
Radio	5.8	Sindicatos	4.5
Vecinos	5.8	Diputados	4.4
CNDH	5.7	Senadores	4.4
Organizaciones Indígenas	5.6	Partidos Políticos	4.4
IFE	5.5	Policía	4.3
Prensa	5.5		
Presidente	5.3		
Organizaciones Ciudadanas	5.2		
Gobierno	5.1		

\* Calificación promedio en base a una escala que va de 0 a 10

Figura 13. Confianza en las instituciones. Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.

Actualmente, la televisión se mantiene en el primer lugar como el medio preferido por los mexicanos para informarse de lo que acontece en el país, pero con un impacto cada vez menor, cediendo terreno a Internet y perdiendo confianza entre los ciudadanos. Así lo confirma el estudio realizado por el Gabinete de Comunicación Estratégica (2016) sobre Credibilidad en los medios, al revelar que el 49.1% de los entrevistados se informa del acontecer nacional a través de la televisión. El segundo lugar lo ocupa, ya no la radio, sino la Internet (21%); los periódicos, el tercer lugar (9.8%); las redes sociales, el cuarto (9.4%); y la radio pasó al quinto lugar (7.3%).



*Figura 14.* Principal fuente de información de los ciudadanos. Fuente: Gabinete de Comunicación Estratégica, Credibilidad en los medios, 2016.

Sin embargo, en términos de opinión y confianza, la Internet y las redes sociales superan a la televisión. El mismo estudio del Gabinete de Comunicación Estratégica (2016) lo ratifica. Internet tiene una opinión buena y muy buena entre 71.3% de la población, mientras que la televisión solo tiene 55.2% de este tipo de opinión.

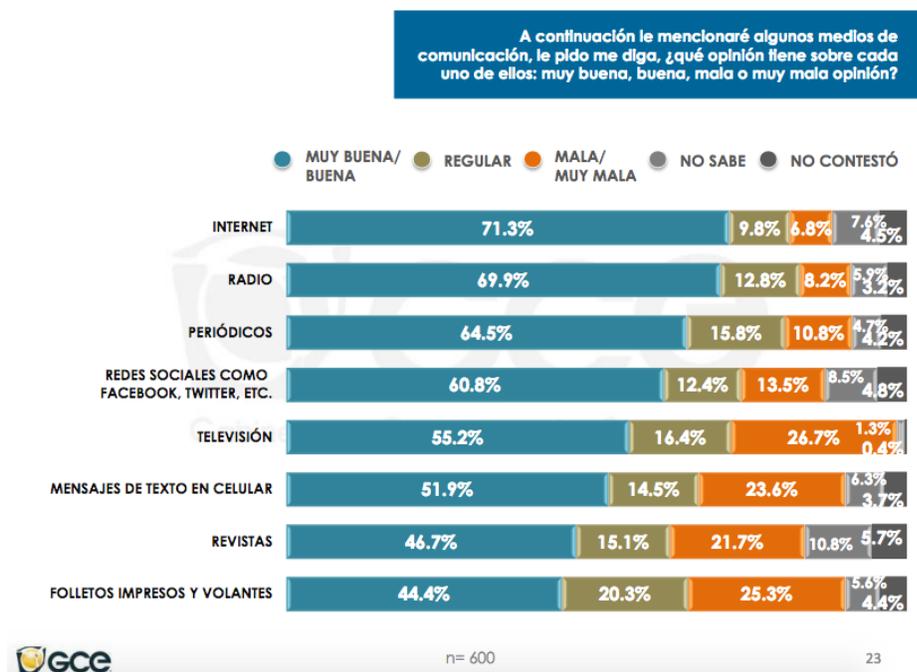


Figura 15. Opinión sobre medios de comunicación. Fuente: Gabinete de Comunicación Estratégica, Credibilidad en los medios, 2016.

Prácticamente, el 60% de los mexicanos confía mucho o algo en la Internet, en cambio sólo el 45.4% lo hace en la televisión. Incluso, confían más en la información generada en pláticas entre familiares y amigos (58.7%), la radio (55.6%), los periódicos (54.8%) y las redes sociales (47.1%), que en la que se difunde en televisión.

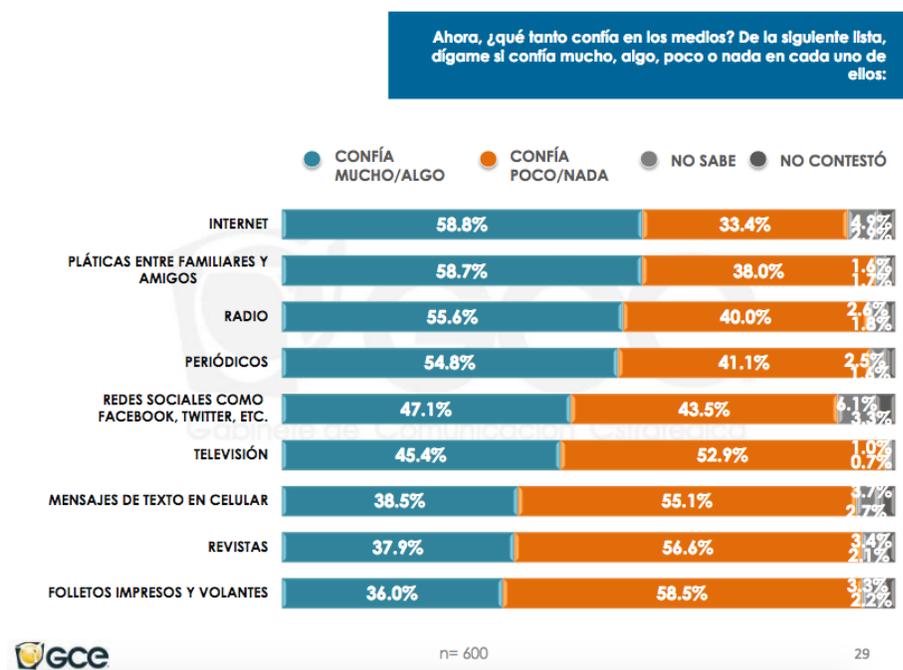


Figura 16. Confianza en medios de comunicación. Fuente: Gabinete de Comunicación Estratégica, Credibilidad en medios de comunicación, 2016.

La creciente importancia de Internet como fuente de información, queda demostrada por la alta penetración que tiene en México, pues alcanza ya los 82.7 millones de usuarios, con un crecimiento sostenido que se ha triplicado en los últimos 10 años.

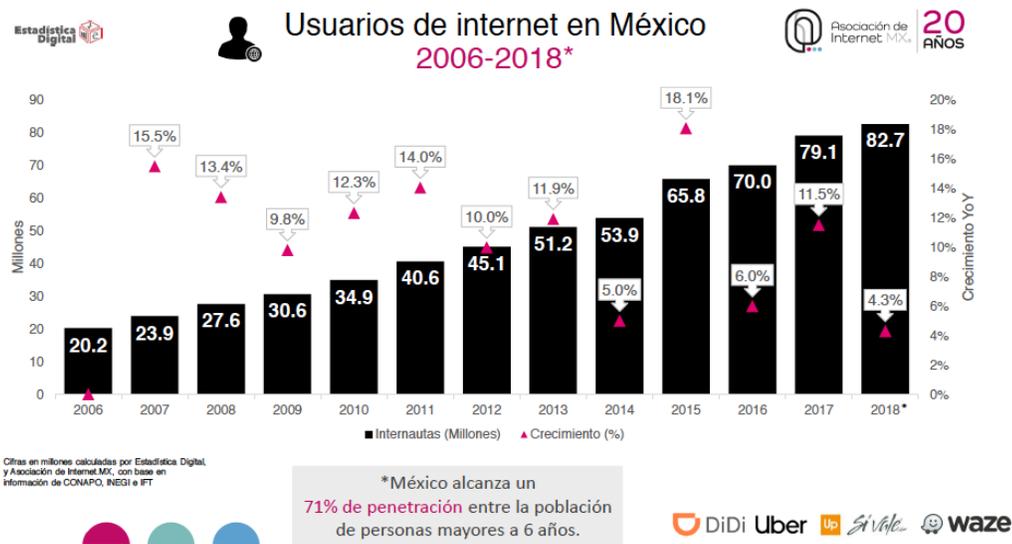


Figura 17. Usuarios de Internet en México. Fuente: 15° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2019, de la Asociación Mexicana de Internet.

La influencia de medio es tal que ha desplazado a la televisión, en cuanto al tiempo dedicado a cada uno, la relación es de prácticamente cuatro a uno, como se muestra a continuación:



Figura 18. Tiempo dedicado a Internet y Televisión. Fuente: 15° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2019, de la Asociación Mexicana de Internet.

La preferencia de los usuarios en este medio, como fuente de información confiable en cuanto a los procesos democráticos, queda patente al observar que el 60% considera que los acerca a los procesos democráticos. Además, el 92% de los usuarios de Internet busca información sobre los procesos electorales por este medio.

La información acerca de los procesos democráticos se busca principalmente a través de redes sociales y sitios de noticias. La información más buscada en Internet, durante las elecciones, son las propuestas de campaña, los perfiles de los actores políticos y las opiniones de analistas.



## Actividades online (Democracia)



*Figura 19.* Actividades online relacionadas con la democracia. Fuente: 13° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2017, de la Asociación Mexicana de Internet.

Cabe resaltar que sólo algunos de los sitios de noticias, aquellos dependientes de los medios tradicionales, responden a la regulación del Instituto Nacional Electoral, más por ser reflejo de lo publicado por sus medios de origen; el resto de sitios se hallan sin regulación normativa alguna.

Recientemente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó el acuerdo INE/CG338/2017 del Instituto Nacional Electoral en el cual, entre otras cuestiones, se buscaba regular la libertad de expresión en Internet y en redes sociales, al incluirlos como medios a través de los cuales se puede difundir propaganda o información que pretenda posicionar a un aspirante o a un partido político. Esta resolución, la SUP-RAP-0232-2017, fue aprobada por mayoría, con dos votos en contra, dejando nuevamente sin regulación estos medios.

Si bien el acceso a los medios tradicionales (radio y televisión) está suficientemente regulado, los medios emergentes son una *terra incognita*, no sólo en cuanto a la posibilidad de su regulación, sino a los efectos que éstos tienen en los electores.

En el caso de estudio de esta investigación, Jaime Rodríguez Calderón ha expresado como origen de su holgada victoria, su campaña en redes sociales (Montalvo, 2015).

El 5 de septiembre de 2017 fue aprobada la regulación electoral en la materia previendo algunas de estas conductas, que buscan garantizar el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, y equidad en la contienda para los procesos electorales 2017-2018.

El Instituto Nacional Electoral no prohíbe que cualquier persona escriba textos en Twitter o en Facebook, *blogs*, artículos o videos en cuentas personales de Youtube; lo que no podrán hacer los aspirantes, una vez iniciado el proceso electoral, es pagar anuncios sin que se sumen a los topes de campaña en la que se inscriban.

Murayama (2017) señala sobre este tema que:

El dinero destinado al proselitismo, a la contratación de anuncios para favorecer a una candidatura en cualquier medio, incluyendo las redes sociales y el Internet, tiene límites en el marco de las reglas vigentes que buscan salvaguardar equidad entre los competidores. Esto ha desatado un debate entre quienes consideran que el pago de pautas publicitarias en el ámbito de la política no debería tener frenos.

Sin embargo, el modelo de comunicación política en México fue diseñado para garantizar la equidad en la contienda, y evitar que algún partido político, candidato o particular invierta en propaganda sin ningún límite. Las restricciones establecidas en

2007, con la reforma electoral no son a la libertad de expresión sino al dinero que se utilizaba para el posicionamiento personal de algún funcionario público o para denigrar la candidatura de algún contendiente.

Estas restricciones, previstas a nivel constitucional desde 2007, evitan que haya compra de tiempo aire en radio y televisión para mensajes políticos; además, prevé que la difusión de propaganda en otras plataformas se sujete a controles de fiscalización, a límites y a una temporalidad (precampaña, intercampaña, campaña, veda), de tal forma que ninguno de los actores participantes saque ventajas indebidas frente a los demás.

En resumen, lo que la autoridad electoral nacional pretende con estas medidas es que, como fue antes con la televisión y la radio, ahora en el caso de Internet o cualquier otro medio, exista una regulación con topes máximos y candados respecto al dinero involucrado para anunciar o publicitar una candidatura.

Al respecto cabe señalar que dentro de los criterios aprobados se encuentra la prohibición en la utilización de sitios de internet, y redes sociales oficiales, para promover o influir en el voto a favor o en contra de un actor político, de un partido político o coalición.

### **8.12.3 Hallazgos**

a. Respecto al acceso de tiempos en radio y la televisión para candidatos independientes, hay inequidad al ser considerados partidos de nueva creación, lo mismo que sucede con el financiamiento público.

b. El uso de las las tecnologías de información y comunicación no está regulado para las campañas electorales, por lo que existe un vacío en un tema de gran relevancia para la política y en especial para la obtención del voto.

## **Capítulo IX: Análisis empírico: las candidaturas independientes en Nuevo León desde el enfoque del contenido y los resultados**

### **9.1 ¿Tienen los mismos derechos los candidatos independientes frente a los partidos a la representación proporcional y la obtención de escaños?**

#### **9.1.1 Antecedentes teóricos y normativos**

Después de haber analizado 12 indicadores para el enfoque de Procedimiento, en seguida se abordarán dos subdimensiones del enfoque de Contenido. Esta dimensión sea quizá la más difícil de medir ya que se refiere a los dos grandes principios sustantivos de la democracia: libertad e igualdad. De hecho, en el modelo analítico y en las conclusiones de este estudio, se verá que todas las subdimensiones confluyen para alcanzar estos principios últimos de todo sistema democrático.

De tal forma que la subdimensión de Libertad, se analizará en este apartado bajo el tema de cómo la Libertad se materializa en derechos políticos; uno de ellos el derecho al sufragio pasivo y uno de sus componentes la representación proporcional a candidaturas independientes

Ya hemos revisado que la democracia de calidad es aquella que presenta una estructura institucional estable, que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos, mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos (Morlino, 2003 y 2009).

Los dos principios fundamentales, en la definición de democracia de calidad son la libertad y la igualdad; los dos valores democráticos por excelencia, de los cuales

depende el contenido y la sustancia de una democracia de calidad. Cuando los procedimientos están alineados a estos valores, los resultados serán también proclives a generar derechos de libertad y derechos de igualdad.

De acuerdo al enfoque de contenido, una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen, disfrutan de libertad e igualdad. En una buena democracia se deben asegurar los derechos que producen libertad, como los derechos políticos (el voto, participar por un puesto público, hacer campaña, organizar partidos políticos, etc.), y los derechos civiles tales como la libertad personal, seguridad, privacidad, libertad de pensamiento, de expresión, derecho a la información, libertad de culto, de reunión, de asociación, organización, de movimiento y de residencia<sup>97</sup>.

El sufragio pasivo integra una definición, tanto *procedimental* como sustancial, de la democracia, ya que involucra derechos y libertades políticas, que se logran a través de procedimientos normativos, como los que componen el sistema electoral.

El sufragio pasivo contempla la aptitud del ciudadano para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, cuando tenga las cualidades y cumpla con los requisitos exigidos por la ley (edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, entre otros) para participar en el desarrollo del proceso electoral.

El sufragio pasivo implica:

- a. Contender en una campaña electoral.

---

<sup>97</sup> Derechos civiles y derechos políticos son aquellos regidos por el principio de la libertad; incluyen el derecho a la vida y la integridad física, a pensar y expresarse libremente, a participar del gobierno del propio país, a no ser detenido sin un motivo legal, a ser juzgado con garantías de imparcialidad, y a tener propiedad, entre otros.

- b. Ser proclamado ganador de acuerdo a los votos emitidos.
- c. Derecho a acceder al cargo.
- d. Posibilidad de suspensión de los derechos políticos/pérdida de los derechos políticos.

En síntesis, el sufragio pasivo es el derecho a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igualitario, y por voto secreto, que garantice la libre voluntad de los electores.

En el enfoque de procedimientos ya se analizó el indicador de la libertad para ser candidato independiente, el cual mantiene una estrecha relación con el indicador que estamos analizando, derecho al sufragio pasivo y representación proporcional, ya que en ambos se define, la esencia de la candidatura.

El derecho al sufragio pasivo es la aspiración real de garantizar el derecho a ser elegido y, en su caso, a gozar de las prerrogativas del sistema electoral, como la representación proporcional; la cual involucra, en el caso de las candidaturas a ayuntamientos, tener derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, aun cuando no se haya obtenido el triunfo electoral.

Es en este momento, en el que Morlino (2014, p.56) indica que los diferentes enfoques pueden tener una relación o superposición entre unos y otros, abarcando un indicador dos enfoques, o un enfoque entre dos indicadores. Sobre todo en aquellos que tienen que ver con el Estado de derecho, en el enfoque de procedimiento, ya que en él se contemplan las reglas procedimentales para mantener la estructura e instituciones que soporten los derechos de libertad e igualdad.

Tabla 66.

***Subdimensión Derechos políticos, derecho al sufragio pasivo y representación proporcional a candidaturas independientes***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
<b>Contenido</b>	Libertad	Derechos políticos, derecho al sufragio pasivo y representación proporcional a candidaturas independientes

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

La representación de grupos de ciudadanos, en las diferentes instituciones gubernamentales (Parlamento, tribunales y órganos de control), es el fundamento mediante el cual el gobierno es realmente un representante del pueblo y, para ello, estos grupos deben ser tratados en igualdad de condiciones.

En el ámbito federal, el derecho al sufragio pasivo está consagrado mediante la reforma constitucional en materia política publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 2012, la cual reconoció, en la fracción II del artículo 35 constitucional, que el derecho a ser votado puede ejercerse de manera independiente, es decir, sin ser postulado por un partido político.

Asimismo, de conformidad con el artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, numeral 1, inciso c), y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, forman parte de las normas constitucionales y, en ambos numerales, se reconoce que todo ciudadano tiene el derecho a “tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas

de su país”, y a votar y ser votado en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal, e igual y por voto secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

El derecho al sufragio pasivo está reconocido al más alto nivel legislativo en nuestro país y, en términos amplios, tanto para partidos como para candidatos sin partido.

No obstante, para los cargos de elección popular, a nivel federal, no existe la posibilidad de contar con puestos de representación proporcional para candidatos independientes.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es explícita en la normativa que reconoce un sistema electoral mixto, en el que pueden darse elecciones uninominales y plurinominales, o de representación proporcional, pero únicamente para los candidatos postulados por un partido político. El artículo 357 y 361, del mismo ordenamiento, excluyen en este sistema electoral mixto a los candidatos independientes.

#### Artículo 357.

1. Las disposiciones contenidas en este Libro, tienen por objeto regular las candidaturas independientes para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Las legislaturas de las entidades federativas emitirán la normatividad correspondiente en los términos de lo señalado por el inciso p) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

#### Artículo 362.

1. Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como Candidatos Independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

- a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y
- b) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa. No procederá en ningún caso, el registro de aspirantes a candidatos independientes por el principio de representación proporcional.

Para el caso de Nuevo León la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, establece, en su artículo 191, que los cargos de elección popular para los cuales tienen derecho a ser registrados candidatos independientes, en la entidad federativa, son: I. Gobernador. II. Diputados por el principio de Mayoría Relativa, y III. Integrantes de los ayuntamientos.

Es de destacar que este precepto ha sido recientemente modificado, el 10 de julio del año 2017, ya que anteriormente la fracción III establecía que sólo podían ser registrados candidatos independientes para ayuntamientos por el principio de mayoría relativa. Los criterios emitidos, a través de la Sentencia SM-JDC-381/2015, fueron el parámetro que se tomó en cuenta para esta modificación.

Asimismo, se modificaron los numerales que definen la conformación del Congreso local (artículos 263, 266 y 267), en lo relativo al concepto de votación emitida, y en la naturaleza del sistema de representación proporcional de mejor perdedor<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> En la segunda parte de esta investigación se hizo un análisis de la condición única establecida en la legislación de Nuevo León, sobre el sistema del mejor perdedor, para la definición de los candidatos que ocuparían los escaños de minoría. Sin embargo al momento de conformar este trabajo fue reformado dicho principio y se estableció un factor híbrido en el sistema mixto, es decir, se conserva la representación proporcional y la uninominal, pero la asignación de la primera se realizará conforme a dos instrumentos: la lista plurinominal de cada partido político, y las posteriores a los candidatos registrados por el principio

Se establece la exclusividad de los partidos políticos, en el derecho a la representación proporcional, de sus votos traducidos en curules para su participación en el órgano legislativo, quedando de la siguiente manera:

Artículo 263. Para la asignación de las diputaciones de representación proporcional, la Comisión Estatal Electoral tendrá en cuenta las siguientes bases:

I. Tendrán derecho a participar de la asignación de diputados de representación proporcional todos los partidos políticos que:

- a. Obtengan el tres por ciento de la votación válida emitida en el estado; y
- b. No hubieren obtenido la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa.

Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total los votos emitidos para candidatos no registrados y los votos nulos. La votación total es la suma de todos los votos depositados en las urnas;

II. Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas primero a los candidatos registrados en la lista plurinominal de cada partido político y las posteriores a los candidatos registrados por el principio de mayoría relativa que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos. La suplencia será asignada a su compañero de fórmula. La asignación deberá hacerse con alternancia de género y habiendo prelación para cada partido político del género menos favorecido en la asignación de diputaciones de mayoría relativa. Dicha prelación tendrá como límite la paridad de género del Congreso que

---

de mayoría relativa que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito.

se verificará en cada asignación. Las asignaciones iniciarán con los partidos que hayan obtenido la menor votación;

III. El partido político que hubiere obtenido el mayor número de diputaciones de mayoría relativa participará de la asignación de la representación proporcional hasta completar un máximo de veintiséis diputados; y

IV. Conforme al segundo párrafo del artículo 46 de la Constitución Política del Estado, a ningún partido político se le podrán asignar más de veintiséis diputaciones por ambos principios; además tampoco a ningún partido se le podrán asignar más de catorce diputaciones por el principio de representación proporcional.

En su inciso a) fija el umbral de votación necesario para acceder al menos a una curul, y mediante el inciso b) impide que un partido monopolice el Congreso. Además, en los últimos párrafos de los mencionados artículos 266 y 267 fija límites tanto para la sobre-representación, como para la sub-representación, al establecer en el 266 que: uno, mediante el porcentaje mínimo, se distribuirán la primera y segunda curules a todo aquel partido cuya votación contenga una o dos veces dicho porcentaje; dos, para las curules que queden por distribuir se empleará el Cociente Electoral. En esta forma se asignarán tantas curules como número de veces contenga su votación restante al Cociente Electoral; y, tres, si después de aplicar el Cociente Electoral quedaren curules por repartir, éstas se asignarán por el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados.

Por su parte, el artículo 267 contempla que si un partido o coalición hubiere alcanzado 26 diputaciones o un porcentaje del total de la legislatura que exceda los ocho

puntos su votación efectiva, ésta dejará de ser considerada y se volverán a hacer las operaciones de cálculo, para que la repartición de diputaciones sea entre los demás partidos.

Si bien la aplicación de la fórmula de asignación de curules, mediante el principio de representación proporcional, es cuidadosa en limitar sus propias desviaciones inherentes a su método de cálculo, estableciendo un límite de  $\pm 8\%$  en la sobre e infra representación, de manera explícita incluye, después de la reforma del año 2017, la votación obtenida por los candidatos independientes para determinar la votación efectiva.

Incluso, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, ha confirmado este criterio de cuidar la sobre y sub-representación a través del recurso SUP-REC-841/2015, en la conformación de congresos locales, buscando expresamente no alterar la relación entre votos y curules:

De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; así como 15, párrafo 1, 19, párrafo 1, fracciones I y II, 20, y 21, del Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, se advierte que los límites a la sobre y sub-representación buscan garantizar la representatividad y pluralidad en la integración del órgano legislativo, lo cual posibilita que los candidatos de partidos políticos minoritarios formen parte de su integración y que se reduzcan los niveles de sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios, para lo cual en la integración del Congreso local debe eliminarse cualquier obstáculo que distorsione el sistema de representación

proporcional. En consecuencia, para calcular los límites a la sobre y subrepresentación de los partidos políticos deben tomarse como base o parámetro los votos emitidos a favor de los partidos políticos que participan en la asignación bajo el principio de representación proporcional, así como de aquellos partidos o candidatos independientes que hayan obtenido un triunfo de mayoría relativa, ello a efecto de no alterar la relación entre votos y curules del Congreso local, al momento de la asignación.

Aunque hasta hace poco (2015), el criterio en Nuevo León era semejante para la integración de los ayuntamientos, ya que estaban prohibidas las regidurías de representación proporcional para las planillas de candidatos independientes, la modificación legislativa del 10 de julio de 2017 cambió lo relativo a la calificación, del capítulo del cómputo y la declaración de validez de las elecciones municipales, que establecía que las regidurías de representación proporcional son exclusivas de los partidos políticos.

Así lo establece la Ley Electoral del Estado de Nuevo León

Artículo 270. Declarada electa la planilla que hubiere obtenido la mayoría, se asignarán de inmediato las regidurías de representación proporcional que señala el artículo 121 de la Constitución Política del Estado, a las planillas que:

- I. No hayan obtenido el triunfo de mayoría; y
- II. Hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en los municipios.

Se debe reconocer y destacar que el reconocimiento del derecho que tienen hoy los ciudadanos postulados como candidatos independientes para acceder a cargos de elección popular, mediante el principio de representación proporcional, es producto de una batalla legal librada por otros candidatos sin partido pioneros que participaron en condiciones aún más adversas de competencia.

### 9.1.2 Análisis aplicado del indicador

Para evaluar este indicador se analizará en dos vertientes: la integración del Congreso del Estado de Nuevo León y la conformación de los ayuntamientos en las elecciones del 2015.

**Tabla 67.**

***Derechos políticos, derecho al sufragio pasivo y representación proporcional a candidaturas independientes (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
Derechos políticos, derecho al sufragio pasivo y representación proporcional a candidaturas independientes	¿Tienen los mismos derechos los candidatos independientes frente a los partidos a la representación proporcional y la obtención de escaños?	Revisión de los escaños obtenidos por candidatos independientes en 2015

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Cuando en la segunda parte de esta tesis se hacían notar las desventajas, implícitas, en un sistema de representación proporcional, una de ellas era que para su aplicación estaba la necesidad de que existan ciertos partidos o grupos políticos, y que esta limitación dificultaba el acceso de los candidatos independientes a las curules por esta vía.

En este mismo apartado se indicaba que para los ayuntamientos, dado que la elección es por planillas, éstas son en sí mismas una forma de agrupación política, por lo que resulta factible la inclusión de integrantes de las planillas independientes en este órgano colegiado, por medio de la representación proporcional.

Es decir, en un sistema electoral mixto como el de Nuevo León, sólo podrá tener acceso a votos, por escaños, el candidato independiente que obtenga el triunfo en la votación uninominal de las 26 diputaciones por mayoría que existen en el Congreso del Estado, a pesar de que existen 16 curules de representación proporcional, éstas sólo serán asignadas a los candidatos de partidos políticos que hayan obtenido la minoría (3% de la votación).

La razón es que no puede identificarse una colectividad o agrupación política, que represente a esta minoría, para adjudicarle los escaños por representación proporcional, a diferencia de los ayuntamientos en donde las planillas de minoría sí podrán postular regidores por representación proporcional. La diferencia radica en la representación que como colectivo tienen las planillas, y que no tienen los candidatos uninominales a las diputaciones. Esta es una desventaja para los candidatos independientes, propiciada por el sistema electoral mixto.

Ambas situaciones fueron sometidas en Nuevo León a los tribunales mediante litigios de las ciudadanas Tatiana Clouthier Carrillo, candidata independiente a diputada por el distrito 18, y Lorenia Canavati, candidata independiente a la alcaldía del municipio de San Pedro Garza García.

El criterio de la Sala Regional Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para invalidar en la resolución concreta, los artículos 191, 270, 271 y 272 de la Ley

Electoral de Nuevo León vigente en ese momento, aplicables al cómputo de municipios, fue que las disposiciones relativas a la exclusión de las candidaturas independientes, de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, vulnera el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el carácter igualitario del voto, y contravienen las finalidades del principio de representación proporcional. Estas finalidades son la proporcionalidad y el pluralismo político.

Proporcionalidad entendida como una conformación del órgano público, lo más apegada posible a la votación que cada opción política obtuvo. De este modo se otorga una representación a las fuerzas políticas, en proporción con su fuerza medida en votos, para compensar las pérdidas de escaños en el sistema de mayoría.

A través de este modelo se busca maximizar el carácter igualitario del voto, porque se concede valor a todos los sufragios, incluso a los que no hubiesen sido útiles para efectos de ganar la elección por el método de mayoría<sup>99</sup>.

El principio de representación proporcional también procura una conformación plural del órgano de elección popular, en la medida en que se concede voz y voto a toda corriente política con un grado de representatividad relevante.

Posteriormente se estableció la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de los recursos de reconsideración SUP-REC-564/2015, SUP-REC-562/2015 y SUP-REC-577/2015 como criterio obligatorio

---

<sup>99</sup> La exclusión de las candidaturas independientes, de la asignación de regidurías de representación proporcional, implica que el voto de los ciudadanos, emitidos a favor de los candidatos de partidos, tenga más valor que el de aquellos que voten por un candidato independiente, pues mientras los primeros podrán ver reflejada su voluntad en la integración de los órganos de gobierno, aun cuando las planillas de candidatos de partidos por las que voten pierdan las elecciones en las que compiten, los segundos solamente estarán representados, en el órgano en cuestión, si la planilla de candidatos independientes resulta ganadora.

para permitir que a las candidaturas independientes, en la integración de ayuntamientos, se les permitiera la asignación de representación proporcional.

De la interpretación de los artículos 1º, 35, fracción II, 41, Base I, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 146, 191, 199, 270 y 272, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, se advierte que las planillas de candidatos conformadas para participar en la elección de miembros de los ayuntamientos, postuladas por partidos políticos, así como las integradas por candidatos independientes, deben reunir los mismos requisitos, con lo cual participan en igualdad de condiciones. En ese sentido, a fin de cumplir con el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, los candidatos independientes tienen derecho a participar en la asignación correspondiente a regidurías por el principio de representación proporcional.

### **9.1.3. Opinión de expertos**

Al respecto, es relevante citar la opinión del abogado Marco Antonio Zavala Arredondo, ex Magistrado Presidente de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien señala que:

La Sala concluyó que no existe una justificación válida para tratar de manera diferente a los candidatos postulados por partidos (a quienes la ley electoral sí les

permitía acceder a estos cargos) y los candidatos independientes (quienes estaban legalmente impedidos).

Así lo considera el ex magistrado, porque el artículo 1º. constitucional prohíbe toda forma de discriminación, por lo tanto los candidatos independientes no deben ser objeto de ninguna distinción que atente contra sus derechos o su dignidad. Y señala:

En este sentido, el sistema de representación proporcional que impedía, en Nuevo León, a los candidatos independientes acceder a los regidurías, porque eran de acceso exclusivo de los partidos políticos, cometía un acto de discriminación. La exclusividad para los partidos políticos entrañaba una violación al principio de igualdad, porque, como dice Michael Brenner, la igualdad electoral no sólo aplica al valor del voto, sino al efecto que cada voto tiene en la definición de los resultados comiciales.

#### **9.1.4 Hallazgos**

- a. La figura de candidato independiente fue considerada en las leyes desde la óptica del principio de mayoría relativa. Las candidaturas independientes no fueron consideradas para ser aplicables a la representación proporcional.
- b. Esta omisión genera inequidad entre los candidatos independientes y los de partidos, ya que no pueden acceder a un cargo público, que es parte del derecho del sufragio pasivo.
- c. La elección de 2015 en Nuevo León sirvió de precedente para que la máxima autoridad electoral en el país, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación se pronunciara al respecto y a favor de la representación proporcional de los independientes, conforme al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **9.2 ¿Hay pluralidad en los patrones de competencia política, o hay patrones dominantes complementados por la presencia o ausencia de restricciones legales o de hecho?**

El enfoque de contenido contempla un segundo componente, que es la igualdad. Esto significa que las condiciones de la contienda electoral deben tender a la equidad, a fin de no dejar en desventaja a ninguno de los actores. Esto se revisó en el enfoque procedimental, bajo la subdimensión que Morlino denomina “Competencia Política”.

Metodológicamente, en este estudio, para medir el grado de igualdad en la competencia debemos recurrir nuevamente a los indicadores que hemos analizado, porque en conjunto, definen las principales condiciones de la contienda electoral; estos son:

- a. acceso al financiamiento público
- b. acceso al financiamiento privado
- c. acceso a los medios de comunicación, y adicionalmente,
- d. respeto al derecho a la representación proporcional que vimos en el punto anterior.

Si bien es cierto que todas las dimensiones confluyen en las de contenido, también es válido establecer relaciones causales entre las subdimensiones, a fin de operacionalizar alguna subdimensión.

En seguida se muestra la forma en que la medición de la igualdad se concibe en el presente estudio:



Figura 20. Subdimensiones para medir la igualdad en el caso de estudio. Elaboración propia, con base en las interrelaciones del modelo de Morlino.

### Tabla 68.

#### ***Subdimensión Igualdad sustantiva basada en la competencia política***

Enfoque de calidad	Dimensión	Subdimensión
Contenido	Competencia política	Igualdad sustantiva basada en la competencia política

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

### **9.2.1 Antecedentes teóricos y normativos.**

La competencia política es uno de los pilares más importantes de la calidad democrática, pues tiene un impacto directo en la libertad y la igualdad.

La competencia política, hecha realidad, debe tener como consecuencia tangible la distribución de poder, y el equilibrio entre fuerzas políticas, que permita una correcta rendición de cuentas y, por tanto, un ejercicio de gobierno consciente de la presencia genuina de alternativas democráticas factibles, que permitan a la sociedad ejercer opciones diferentes cuando los resultados de la gobernanza no le satisfagan, o cumplan los mínimos objetivos que como ser colectivo demanda.

Morlino apunta que su desarrollo como indicador mide la “presencia equilibrada de la oposición en el Parlamento”. Este indicador tiene valor negativo cuando el partido gobernante domina las cámaras legislativas por mayoría de escaños, o cuando la oposición es tan fuerte que crea dificultades para la eficacia de las decisiones del gobierno. La falta de alternancia, y la bipolaridad entre dos partidos, o entre líneas partidarias o coaliciones, debilitan la importancia y la fuerza de la rendición de cuentas electoral.

El mismo autor (2014, p.41) acota que:

La competencia relevante es entre actores políticos, caracterizada por la libertad de todos los partidos políticos de competir entre sí, complementada por la justicia de la competencia política. Esto implica que hay pocos partidos y reglas del juego establecidas, lo cual hace posible la competencia en un contexto políticamente libre y justo; es decir, hay disputabilidad. Habrá una competencia electoral más alta y efectiva en caso de una mayor volatilidad electoral.

### 9.2.2 Análisis aplicado del indicador.

Un factor de mayor claridad, para medir el nivel de competencia política real, puede establecerse a través de las otras subdimensiones de competencia política: el financiamiento público, el financiamiento privado y las prerrogativas en los medios de comunicación que reciben los candidatos independientes, y esto en relación con las que reciben los candidatos de partido político.

**Tabla 69.**

***Igualdad sustantiva basada en la competencia política (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
<b>Competencia política</b>	¿Hay pluralidad en los patrones de competencia, o hay patrones dominantes complementados por la presencia o ausencia de restricciones legales o de hecho?	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Acceso al financiamiento público</li> <li>b. Acceso al financiamiento privado</li> <li>c. Acceso a los medios de comunicación</li> <li>d. Derecho a la representación proporcional</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Si conjuntamos los cuatro indicadores anteriores se puede tener una evaluación cualitativa del grado de competencia política. De nueva cuenta, el principio de equidad es el fiel de la balanza para determinar si hay condiciones deseables y equilibradas, en las que se garantice de manera real la viabilidad para ser electo, es decir, el derecho fundamental a ser elegido. El derecho derivado del sufragio como garante del principio de igualdad y libertad del individuo.

- a. Respecto a los indicadores de financiamiento público y acceso a los medios de comunicación vimos que el reparto es inequitativo se redistribuye a partir de la última elección, con un reparto de 30% igualitario, y el otro 70% en función del porcentaje de votación de la última elección de diputados, con lo cual los partidos con mayor preferencia electoral son los que reciben más dinero y más espacio en medios.
- b. Por lo que respecta al financiamiento privado, la elección del 2015 logró que por la vía jurisdiccional se modificara la fórmula de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, siempre que éste no excediera los topes de gastos de campaña.
- c. Referente a la representación proporcional para candidatos independientes, se revisó que también por la vía jurisdiccional, los actores independientes en Nuevo León lograron este derecho, que no fue contemplado en las leyes.

Así, en la elección de 2015, las condiciones en las que compitió el candidato independiente, Jaime Rodríguez Calderón, sí fueron desventajosas en la práctica, aunque la elección de dicho año sirvió para remediar algunos de los temas de gran relevancia en materia de candidaturas independientes.

### **9.2.3 Hallazgos**

- a. La competencia política electoral entre partidos y candidatos independientes es inequitativa en el marco legal vigente, lo que deriva en una desigualdad sustantiva,

especialmente en los temas de financiamiento público, acceso a medios de comunicación y derecho a la representación proporcional.

b. El logro principal de la elección de 2015 en Nuevo León, desde el punto de vista de la norma jurídica fue que sentó las bases para que las autoridades atendieran temas de gran calado que no fueron contemplados cuando se creó la figura jurídica de candidato independiente.

### **9.3 ¿Se deben las restricciones de capacidad de respuesta a los políticos o a las limitaciones económicas?**

#### **9.3.1 Antecedentes teóricos y normativos.**

En el enfoque de calidad hacia los resultados, Morlino se refiere a la capacidad de respuesta que tiene un gobierno para atender y satisfacer las demandas de sus ciudadanos. Los siguientes dos indicadores revisarán esta dimensión.

El primero de ellos tiene que ver con los posibles factores externos que pueden limitar la capacidad de respuesta del Gobierno.

**Tabla 70.**

#### ***Subdimensión Factores que limitan la capacidad de respuesta***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
Resultados	Capacidad de respuesta	Factores que limitan la capacidad de respuesta

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

El desempeño de un gobierno se puede evaluar con diferentes indicadores, uno de los más importantes es el económico. En el presente caso de estudio, los indicadores macroeconómicos nos permitirán evaluar el desempeño del gobierno independiente del Estado de Nuevo León.

El gobierno independiente entra en funciones en octubre de 2015; se considera que los resultados de los indicadores económicos, durante el año 2015, corresponden a las políticas públicas implementadas y ejecutadas por la administración anterior, por lo cual dichos indicadores, como resultado del gobierno independiente, son a partir de enero de 2016.

La fuente de los diversos indicadores económicos, para el estado, corresponden al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Economía, todas ellas dependencias de ámbito federal, responsables de la elaboración de las diferentes variables económicas.

De acuerdo a Krugman (2014, p.12), los indicadores macroeconómicos tradicionales, para evaluar el desempeño económico de una entidad, son el Producto Interno Bruto (PIB), el empleo y la Inflación.

El crecimiento sostenible del Producto Interno Bruto estatal, en términos reales, permitirá una expansión de la economía, y podrá mejorar las condiciones económicas para alcanzar el bienestar; esto, en el largo plazo, permite el desarrollo económico. El empleo es una variable fundamental en el gobierno, comúnmente utilizada en las campañas políticas, por ello es una variable de alto impacto en la percepción ciudadana. Generar crecimiento del empleo, de manera sostenida, se asocia a una etapa de expansión del ciclo económico. La inflación se refiere al crecimiento sostenido del nivel

general de precios de los bienes y servicios que se consumen; su objetivo macroeconómico es tener estabilidad de precios, por ello el Banco de México ha fijado la meta de inflación en 3% anual (2016).

Lograr la estabilidad de precios implica alcanzar niveles de inflación dentro del objetivo de política monetaria, la cual es dirigida por el gobierno federal, sin intermediación del gobierno estatal. Por lo anterior, la variable inflación no tiene relevancia en la evaluación de desempeño económico del gobierno local.

Otra variable relevante, desde la apertura comercial de México con su incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT por sus siglas en inglés) en 1986, y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, es la Inversión Extranjera Directa (IED). Las entidades federativas compiten por atraer Inversión Extranjera Directa para generar el crecimiento económico y el empleo, por lo que la Inversión Extranjera Directa se convierte en una variable relevante para Nuevo León.

### 9.3.2 Análisis aplicado del indicador.

Para analizar esta subdimensión, tenemos el siguiente esquema:

**Tabla 71.**

#### ***Factores que limitan la capacidad de respuesta (pregunta orientadora e indicador)***

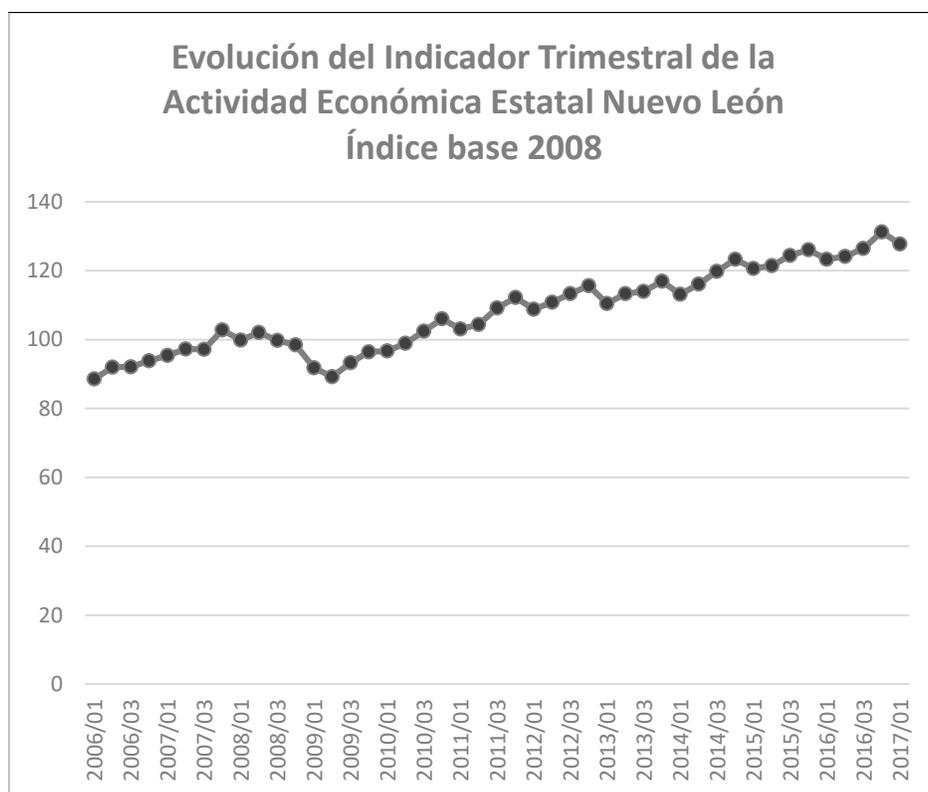
Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
<b>Factores que limitan la capacidad de respuesta del gobierno</b>	¿Se deben las restricciones de capacidad de respuesta a los políticos o a las limitaciones económicas?	Indicadores macroeconómicos de Nuevo León en el año 2016 (primer año de ejercicio del Gobierno independiente en la entidad)

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

Primeramente, se analizará el comportamiento del PIB estatal para Nuevo León. Éste es medido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía con el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE), el cual es derivado del Sistema Nacional de Cuentas Nacionales, incorporando los conceptos de contabilidad nacional sugeridos por la Organización de Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Oficina Europea de Estadística, mejor conocida como EUROSTAT.

El Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal sigue los principios que el PIB por entidad federativa y se considera equivalente. De acuerdo a la Teoría de desarrollo regional, las decisiones de política pública estatal, orientadas hacia el crecimiento económico, tienen como uno de los principales objetivos el crecimiento de la riqueza generada por la entidad medida por cualquiera de los dos indicadores mencionados.

La evolución del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal en Nuevo León, en los últimos diez años, se muestra en la figura siguiente, en la cual se observa un crecimiento sostenido en términos reales del indicador, desde el año 2006, con una interrupción importante a finales del año 2008 y en el año 2009, como consecuencia de la crisis económica de 2008, pero el indicador se recupera a partir de la segunda mitad de 2010. Desde esta fecha se observa un comportamiento con pequeños ciclos de crecimiento, por cuatro trimestres consecutivos, y un retroceso por un trimestre, que luego es superado en el siguiente ciclo. Las tasas de crecimiento son, en promedio, positivas, pese a los retrocesos.



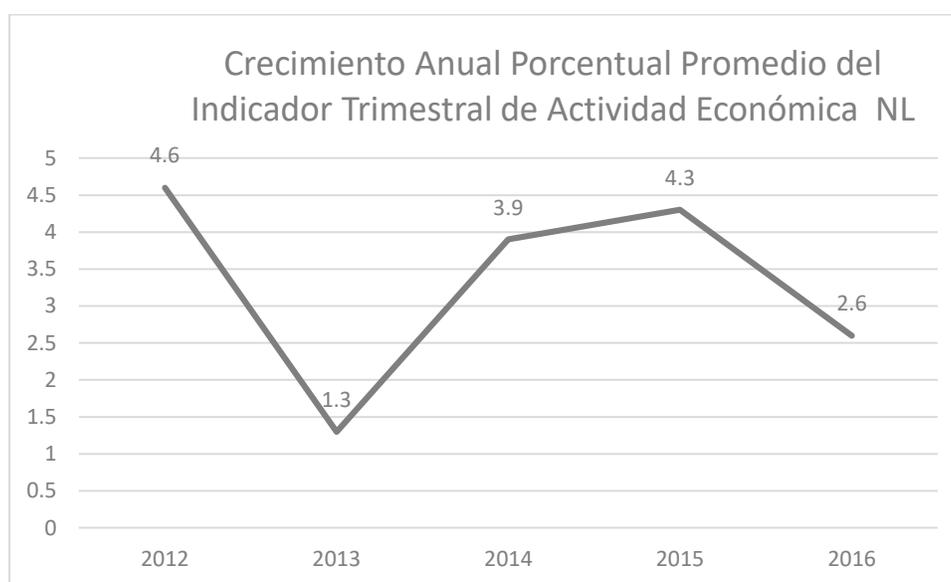
*Figura 21.* Evolución del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal en Nuevo León 2006-2017.  
Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

En el periodo de observación ocurren dos momentos de cambio de gobierno en Nuevo León, uno en octubre de 2009, y el otro en octubre de 2015; en el primer cambio se mantuvo el partido en el poder, y en octubre de 2015 llegó al poder el gobierno independiente.

La situación de ambos cambios de gobierno no es comparable debido a la crisis económica mundial 2008-2009, originada en Estados Unidos, y cuyos efectos impactaron las exportaciones de México hacia Estados Unidos, afectando de manera significativa a Nuevo León, puesto que las exportaciones de Nuevo León representan el 10% de las exportaciones totales de México. Los primeros trimestres de la administración

gubernamental estatal, 2009-2015, representan el periodo de afectación y recuperación de la crisis.

Durante el primer año del gobierno independiente (2016), se observa una caída del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal durante la primera mitad de 2016; luego inicia una leve recuperación en la segunda parte de 2016, rebasando el nivel Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal máximo de diciembre 2015, sin embargo, el primer trimestre de 2017 registra una caída importante.



*Figura 22.* Crecimiento Anual Porcentual Promedio del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal Nuevo León, 2012-2016. Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

La figura anterior muestra el crecimiento anual promedio del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, en la que se evidencia, con mayor claridad, el cambio y tendencia del indicador.

El indicador conduce a señalar que existe una desaceleración en el crecimiento económico del estado, a pesar de la recuperación de la actividad económica hacia finales de 2016, ya que no es sostenido debido a la caída del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal en el primer trimestre de 2017.

Hay dos argumentos que permiten explicar la desaceleración económica: el primero tendría relación con una contracción del gasto público, particularmente dirigido a la obra pública, y recorte presupuestal, por reordenamiento financiero por parte del Gobierno independiente. Este primer argumento se sustenta en la caída en inversión en infraestructura en el estado que, en 2015, alcanzaba la cifra de 14,800 millones de pesos, y para 2017 fue de 5,400 millones de pesos, representando una caída del 63%.

El segundo argumento es explicado por la Teoría del ciclo político-económico, la cual indica una desaceleración natural en el primer año de gobierno, debido al excesivo gasto público previo a las elecciones. Esta teoría empezó a desarrollarse en los años setenta, y se ha mantenido vigente en particular con las llamadas nuevas democracias. La teoría del ciclo político-económico establece los supuestos básicos sobre la conducta de los agentes involucrados en procesos políticos y gasto público (Gámez, 2016, p.).

La teoría señala que el estado de la economía es afectado por las elecciones, y que antes de las mismas se busca impulsar la economía para influir en el ánimo de los votantes, quienes tenderán a premiar al partido en el poder si la economía está en expansión; pero si la economía se encuentra en desaceleración, o recesión, la población castiga al gobierno en el poder con un voto en contra de su partido.

Gámez (2012, p.23) señala que, posterior al año electoral, llega un primer año del nuevo gobierno afectado por la desaceleración y llamado por él como “la maldición del

primer año”. Los diferentes casos de evidencia nacional revisada hacen referencia a gobiernos federales, no estatales; sin embargo, a nivel internacional se tiene evidencia de la aplicación de esta teoría a nivel estatal.

La teoría permite establecer modelos para demostrar si el cambio de gobierno es significativo para incidir en el indicador del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, en los primeros cinco trimestres de gobierno.

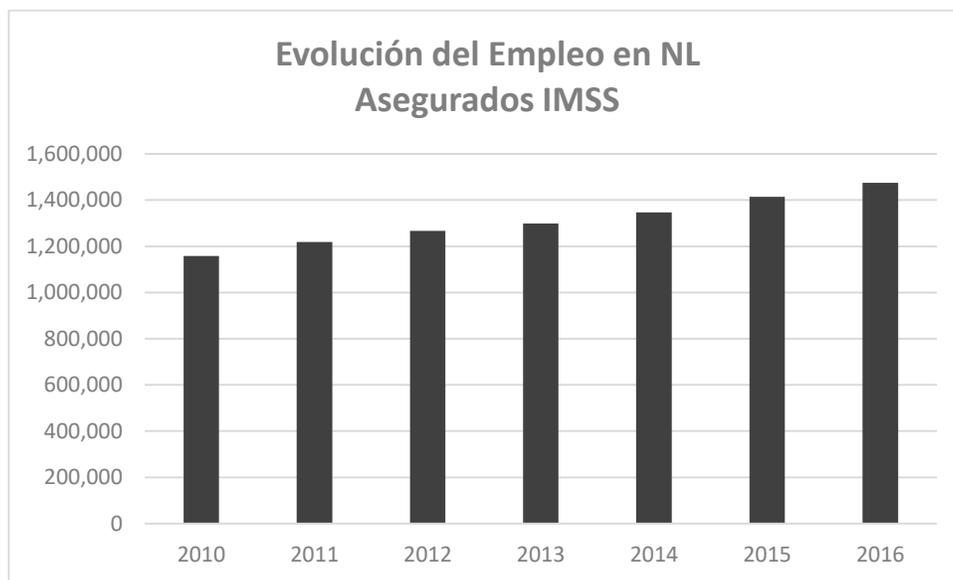
Probando el modelo con la información disponible del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, en Nuevo León, el resultado no demuestra resultado significativo, esto principalmente por la limitante del número de observaciones disponibles para el gobierno independiente. El desempeño del PIB estatal, o Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, durante los primeros trimestres del gobierno independiente puede calificarse como pobre.

La segunda variable a revisar, dentro del indicador económico, es el empleo. La teoría señala que la tasa de empleo formal está correlacionada positivamente con el desempeño del PIB lo que implica que, en épocas de expansión del ciclo económico, un aumento en el PIB real implicará un aumento en la tasa de empleo (Sachs, 2012, p.87).

El empleo se mide como una proporción de la población económicamente activa que trabaja formalmente, al menos 20 horas a la semana, conforme a los criterios de Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La gráfica No. 24 muestra la evolución del número total de asegurados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como un primer indicador de la evolución del empleo formal, un criterio de medición establecido por la Secretaría del Trabajo, a nivel federal,

del empleo formal en Nuevo León. Se observa una evolución favorable, alcanzando una cifra histórica en el total de asegurados dentro del primer año del gobierno independiente.



*Figura 23.* Evolución del empleo en Nuevo León 2010-2016. Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En Nuevo León se observa un crecimiento del 3.3% del empleo con el gobierno independiente; el incremento más alto se dio en el sector terciario, con una tasa del 4.2%, mientras que el sector secundario tuvo un crecimiento del 2.9%.

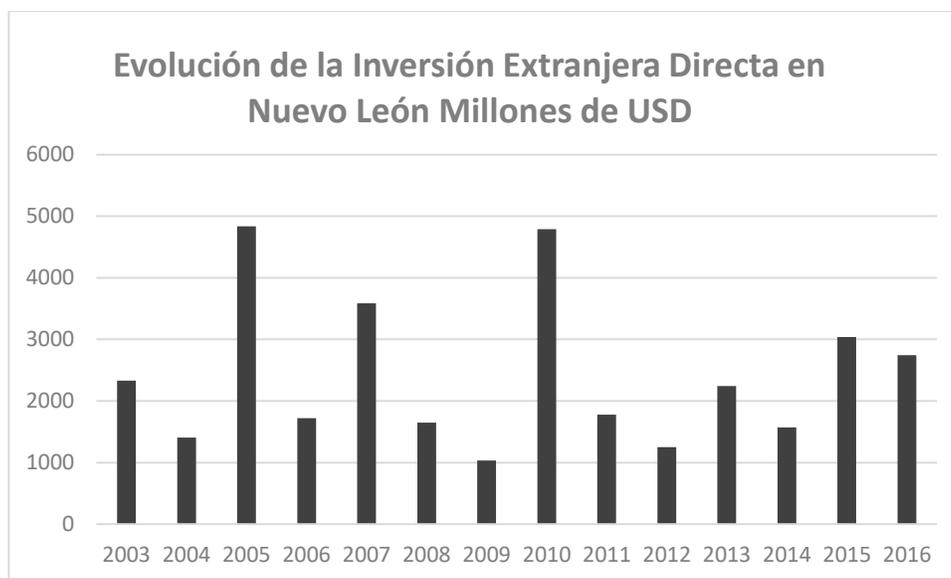
La desaceleración del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal no influyó en el empleo, debido al crecimiento de la manufactura y el sector servicios, en el que se puede suponer un comportamiento inercial de inversión realizada en periodos anteriores.

El desempeño al primer año del gobierno independiente, en el indicador del empleo, es positivo, pues logró mantener el crecimiento sostenido por encima de la media nacional, y además logró récord histórico en el indicador. Además, son empleos de

calidad y bien remunerados, de acuerdo a la información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La siguiente variable por analizar es la Inversión Extranjera Directa (IED). Nuevo León tiene una industria con importante participación en el mercado internacional, incluso antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Con la entrada del TLCAN se ha detonado la atracción de la Inversión Extranjera Directa, su crecimiento se observa para todo el país, siendo los estados del norte de México los más beneficiados por su cercanía con Estado Unidos.

La Figura siguiente muestra la evolución de la inversión extranjera directa en Nuevo León; se observa un comportamiento que no sigue un patrón creciente y sostenido, se relaciona más con las expectativas económicas de México y con las expectativas de la economía mundial. Se observa que el año de más baja captación de IED, para Nuevo León, es 2009, debido al efecto de la crisis económica de Estado Unidos. El crecimiento de la Inversión Extranjera Directa, en el año 2010, se debe a la inversión de cuatro empresas grandes de manufacturas.



*Figura 24.* Evolución de la Inversión Extranjera Directa en Nuevo León 2003-2016. Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía.

Los comportamientos, en los años 2011 y 2012, se deben a las expectativas económicas mundiales, cuando Europa se encontraba en desaceleración económica y Estados Unidos no clarificaba su salida de la crisis, además de la caída en el precio del petróleo.

En la gráfica se muestran tres momentos de elecciones estatales, 2003, 2009 y 2015. Los efectos de caída en la Inversión Extranjera Directa, durante el primer año de gobierno estatal, se dan en dos administraciones, y sólo la administración previa al gobierno independiente logra un crecimiento de la Inversión Extranjera Directa. Durante 2016, la Inversión Extranjera Directa retrocedió en un 9.71% en Nuevo León, pero, al mismo tiempo, la Inversión Extranjera Directa de México cayó en un 5.8%.

El panorama económico y político internacional, de 2016, propició un escenario de incertidumbre, en el mercado financiero internacional, que pudo contraer la Inversión Extranjera Directa (el triunfo de Trump, el Brexit y el precio del petróleo).

A nivel estatal, durante 2016 ocurrió una situación compleja que pudo afectar la Inversión Extranjera Directa para Nuevo León: se trata del caso la empresa automotriz KIA, a la cual la administración anterior al gobierno independiente había concedido incentivos fuera de la ley, para lograr que su planta ensambladora estableciera sus instalaciones de operación en Nuevo León. Las renegociaciones de los beneficios otorgados por el gobierno estatal, y obtenidos por KIA, se dieron durante los primeros cinco meses de 2016, y esto pudo afectar la intención de otras empresas para invertir en Nuevo León. En el año 2016 se tenían en cartera 107 proyectos posibles de Inversión Extranjera Directa, de los cuales solo se concretó el 42%.

### **9.3.3 Opinión de expertos**

Para evaluar cualitativamente este indicador, especialistas consideran que los factores internos y de renegociación no afectaron la atracción de Inversión Extranjera Directa; que las empresas extranjeras, que decidieron no reinvertir o invertir en Nuevo León, lo hicieron por la naturaleza de su propio proyecto, la incertidumbre internacional y sus planes de expansión. Establece, además, que se debe hacer un análisis costo-beneficio de tener Inversión Extranjera Directa, porque es caro atraer una inversión que no genera tantos empleos como se estima.

Podemos considerar que el caso KIA afectó de manera negativa la atracción de Inversión Extranjera Directa, ya que las empresas que deseaban, o tenían interés por instalarse en Nuevo León, detuvieron su proceso ante la incertidumbre por el caso KIA. La empresa armadora traería empresas proveedoras a instalarse en Nuevo León, y algunas prefirieron instalarse en otros estados.

Los reportes de Inversión Extranjera Directa, disponibles para 2017, señalan una caída de la Inversión Extranjera Directa para Nuevo León en 42% durante el primer trimestre, la cual es muy superior a la caída a nivel país. Esta caída está relacionada con el propio efecto KIA, con la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la posición de incertidumbre en la era Trump, que amenaza con sanciones a empresas que muevan sus inversiones hacia México. Por tanto, el desempeño de las inversiones foráneas en el gobierno independiente puede calificarse como desfavorable.

Tal como lo señala en entrevista el Dr. Cesáreo Gámez, el gobierno independiente ha decepcionado, particularmente por el retroceso económico que ha vivido Nuevo León en este tiempo, que se ve reflejado en el nimio crecimiento del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal, producto de la limitación del gasto en obra pública y la contracción de la competitividad del estado.

Este retroceso económico, asegura Gámez, repercute negativamente en aspectos sociales como el crecimiento de la inseguridad, que a su vez impacta directamente en el alejamiento de la inversión extranjera que huye a otras entidades o países donde sí puedan garantizar condiciones mínimas de seguridad.

Otro aspecto que generó incertidumbre económica en torno a Nuevo León fue la candidatura presidencial del gobernador, quien, desde la óptica de los ciudadanos y de los inversionistas, estaba más ocupado en sus aspiraciones políticas personales que en gobernar el estado y dar resultados a los ciudadanos.

### **9.3.4 Hallazgos**

- a. Durante el primer año de gestión, que es el analizado en este apartado, la desaceleración del crecimiento económico, la caída del empleo y la falta de atracción de Inversión Extranjera Directa son tres indicadores que reflejan el incumplimiento con las expectativas generadas por el primer gobernador sin vínculo con algún partido político.
- b. La fallida candidatura a la presidencia de la República por parte del Gobernador de Nuevo León abonó a la incertidumbre económica, a la inestabilidad política y al clima de insatisfacción social.
- c. La decepción de los ciudadanos con el Gobierno independiente de Nuevo León, registrado en varias encuestas de opinión pública, como lo veremos más adelante, se debe en gran parte por la falta de resultados en materia económica.

## **9.4 ¿Están satisfechos los ciudadanos con el desempeño y resultados del gobernante independiente?**

### **9.4.1 Antecedentes teóricos y normativos.**

Como se mencionó al inicio del desarrollo de los indicadores, esta investigación se centra en las candidaturas independientes como el momento anterior al desempeño del gobernante electo. Sin embargo, para el presente caso de estudio, es de trascendental importancia el fenómeno que ha tenido lugar en el estado de Nuevo León; por ser el primer candidato independiente, que obtiene el triunfo en la gubernatura de una entidad

federativa, es necesario hacer un recuento de la percepción de los ciudadanos sobre los años transcurridos, en la gestión de Jaime Rodríguez Calderón.

A través de esta percepción se puede valorar el enfoque de resultados que, en el modelo de Morlino es indispensable tomar en cuenta para definir el nivel de calidad con que está siendo evaluado el desempeño del gobernante independiente; con la finalidad de conocer las expectativas, necesidades y satisfacción de la ciudadanía, su opinión frente a diferentes temas que afectan su bienestar, y la satisfacción con la oferta de bienes y servicios comunitarios.

**Tabla 72.**

***Subdimensión Percepción ciudadana***

<b>Enfoque de calidad</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>
<b>Resultados</b>	Capacidad de respuesta	Percepción ciudadana

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

En primer término, se evaluará el indicador de manera cuantitativa, mediante estudios de opinión, estudios de desempeño y evaluaciones, ya sea de instancias públicas, privadas o sociales.

Es importante aclarar que la muestra de percepción, a tres años, no representa una tendencia de los resultados que pudieran obtenerse al término de los seis años de gobierno, ya que sólo representa una parte de la gestión gubernamental.

Por dos factores se considera útil el análisis de estos datos cuantitativos a tres años de gobierno:

- a. Por lo relevante del fenómeno, y la tendencia que puede reflejarse en el resto de la ciudadanía en otras entidades federativas e, incluso, a nivel federal en los comicios inmediatos siguientes y en los venideros, tomando en consideración la pauta que puede marcarse para otros posibles candidatos independientes.
- b. Al momento de escribir esta investigación, el gobernador independiente continúa al frente del estado, después de haber sido candidato a la Presidencia de la República en 2018.

#### 9.4.2 Análisis aplicado del indicador.

Para el análisis de este indicador se tomaron en cuenta cuatro estudios de diversas instancias encuestadoras, tres provenientes de firmas especializadas en temas políticos y electorales, y una de un medio de comunicación de Nuevo León.

**Tabla 73.**

***Percepción ciudadana (pregunta orientadora e indicador)***

Subdimensión	Pregunta orientadora	Indicador
<b>Percepción ciudadana</b>	¿Están satisfechos los ciudadanos con el desempeño y resultados del gobernante independiente?	Estudios de opinión cuantitativos y entrevistas a profundidad con expertos (2016-2017)

Fuente: elaboración propia con base en el modelo de Morlino.

En julio de 2017, la consultoría regiomontana Publicum consultó a los habitantes de San Pedro, Monterrey y Cadereyta: ¿cómo califica el desempeño del gobernador

Jaime Rodríguez Calderón? La calificación fue reprobatoria. En San Pedro lo evaluaron con 4.59; en la capital del estado con 4.79; y en Cadereyta con 4.95.

Por su parte, la casa encuestadora nacional Consulta Mitofsky, en enero de 2017, dio a conocer el estudio en el que evalúa a los gobernadores de las 32 entidades del país. En el caso de Nuevo León, el 63.6% de la ciudadanía dijo estar en desacuerdo con el gobierno de Jaime Rodríguez Calderón; y sólo el 33.2% lo aprobaba.

La encuestadora nuevoleonesa SABA Consultores, también, dio a conocer un estudio demoscópico a principios de 2017, en el que se ratifica la desaprobación de 7 de cada 10 ciudadanos al gobierno y una calificación reprobatoria de 5.6 en escala de 10.

Por su parte, el periódico de mayor influencia en el estado, El Norte, al cumplirse el primer año de gobierno de Jaime Rodríguez Calderón difundió una encuesta en la que los entrevistados lo reprobaban con un 5.8 de calificación. En el segundo año, este mismo medio de comunicación reveló que la calificación del primer gobernador independiente de Nuevo León había retrocedido a 5.0.

Como puede observarse, a través de los instrumentos revisados, al ser éstos los que están disponibles para la información buscada, existe un nivel de satisfacción ciudadana entre media y baja y es de destacarse, en la evaluación de El Norte del segundo año, que hay una caída en la calificación de los ciudadanos de 0.8 puntos.

#### **9.4.3 Opinión de expertos.**

De acuerdo con el Doctor Mentor Tijerina Martínez, consultor político, director de *Publicum Estrategias*, con más de 20 años de experiencia en consultoría aplicada y

estudios de opinión, los elementos de esta baja satisfacción pudieran ser atribuibles a los siguientes factores:

- a. Según la encuesta de desempeño gubernamental que levantamos a nivel estatal, en noviembre 2017, la calificación que le otorgan los encuestados al desempeño de Jaime Rodríguez como Gobernador es de 5.13, muy semejante a la calificación de 4.91 que le otorgan los encuestados al Presidente de la República, Enrique Peña Nieto. Para fines prácticos, ambas calificaciones son reprobatorias.
- b. Ahora bien, qué es lo que motiva a los encuestados a reprobar la gestión de Jaime Rodríguez a dos años de haber sido elegido con una abrumadora mayoría. Sin lugar a dudas es la enorme decepción en cuanto a las expectativas de cambio que los electores depositaron en él, concretamente en lo relativo al tema de seguridad.

En la misma encuesta de noviembre, al preguntarle a los nuevoleonenses por el principal problema en el estado, la respuesta fue la inseguridad, con 53.9% de respuestas. La narrativa de campaña fue construida en torno a la historia de un Alcalde que enfrentó a los narcos y que, inclusive, sobrevivió a dos atentados. Si algo esperaba la población es que la inseguridad no se iba a agravar con el nuevo gobierno, todo lo contrario, la expectativa era que la seguridad fuese a estar mejor con nuevo gobierno. En los hechos, ha ocurrido todo lo contrario. Como lo señalan las encuestas, sobre el pulso de la seguridad que levantan los organismos intermedios de Nuevo León, la enorme mayoría de los índices de delincuencia van al alza, a pesar de la insistencia del gobierno de que los índices

delictivos han disminuido. La narrativa que tanto éxito tuvo en la campaña, se volvió en su contra, pues el estilo ranchero y franco del candidato se convirtió en símbolo de improvisación y amateurismo.

Otra de las expectativas no cumplidas fue la de castigar la corrupción del anterior gobierno de Rodrigo Medina. Si un tema dominó la elección para gobernador, en el año 2015, fue el de “meter a Rodrigo Medina a la cárcel”. A pesar de que ha habido un par de denuncias contra el ex gobernador y sus funcionarios, la promesa de castigar la corrupción del anterior gobierno no se ha cumplido; después de dos años de gobierno no hay ningún ex funcionario de la administración anterior en la cárcel. Por otro lado, la mayoría de los procesos se han aplazado para 2018, y no se percibe que el gobierno esté actuando con contundencia en el tema.

- c. En paralelo a la falta de firmeza para castigar la corrupción del anterior gobierno, la compra de 200 mil cobijas sin licitación, al inicio de la actual administración, en lo que se ha denominado el “cobija-gate”, difundió la imagen de corrupción del actual gobierno. A pesar de que la Contraloría presentó dictamen sobre las irregularidades de la compra de cobijas, la Fiscalía anti-corrupción no castigó al responsable de la licitación. El Gobierno independiente dejó pasar una gran oportunidad para sentar un importante precedente en el combate contra la corrupción. En días pasados, la Auditoría Superior del Estado presentó un dictamen sobre las cuentas públicas del gobierno en 2016, confirmando que la compra de las 200 mil cobijas, a 30 millones de pesos, fue simulada y que, por lo tanto, procede una denuncia penal contra los presuntos responsables.

- d. Un factor crítico que incide en contra de la buena percepción de la gestión del primer gobierno independiente, en Nuevo León, es la falta de resultados. En dos años de gobierno no ha habido grandes logros. Las obras dejadas inconclusas por la administración anterior no se han terminado, y no hay anuncios de nuevas obras importantes.

En términos generales, la actual administración no se ha destacado por sus innovaciones gubernamentales. Si el gobierno independiente fue elegido como una ruptura frente al PRI y al PAN, no ha quedado claro en qué consiste la diferencia frente a los gobiernos partidistas. El ADN operativo del actual gobierno es muy similar al de las anteriores administraciones, en este sentido hay más continuidad con el PRI y con el PAN, que cambio de paradigma de gestión gubernamental. La promesa de abrir el gobierno a la participación ciudadana quedó solo en eso: una promesa más que no se cumplió.

La incorporación de Fernando Elizondo como coordinador del Gabinete se tradujo en pleitos internos por el control gubernamental, entre él y el secretario de Gobierno, Manuel González. Al final, este conflicto derivó en la salida de Fernando Elizondo de la administración y, con ello, se cerró el capítulo de la participación ciudadana en el gobierno independiente.

En resumen, la percepción del desempeño del gobernador independiente es mala, porque la inseguridad sigue creciendo, el nuevo gobierno no metió al anterior gobernador a la cárcel, todo lo contrario, se enredó en sus propios casos de corrupción, como el “cobija-gate”; y, a los pobres resultados gubernamentales que reflejan la falta de

innovación gubernamental, un equipo de gobierno bastante mediocre, cerrado, y que presionó por la renuncia de Fernando Elizondo hasta que lo logró. El ADN del Gobierno independiente es más parecido al PRI y al PAN; se dejó pasar la gran oportunidad de innovar, a través de un gobierno verdaderamente ciudadano, y de construir una nueva narrativa gubernamental. El Bronco se quedó atrapado en su narrativa de campaña, ante la incapacidad de construir una nueva narrativa con base en un liderazgo innovador, ciudadano y honesto. <sup>100</sup>

#### **9.4.4 Hallazgos**

- a. El primer Gobierno independiente de Nuevo León refleja una decepción ciudadana respecto a las expectativas, conforme a distintos estudios de opinión, a través de calificaciones reprobatorias y altos índices de desaprobación a su desempeño.
- b. Las razones de la insatisfacción ciudadana son, al menos cuatro:
  1. Falta de resultados en materia de seguridad;
  2. Estancamiento económico;
  3. Incumplimiento en el castigo a la corrupción de la administración anterior y casos de corrupción de esta administración y,
  - 4.. La fallida candidatura a la presidencia de la República en el año 2018.

---

<sup>100</sup> Tijerina, M. (2017) Julio 5. Opinión sobre: De acuerdo a los resultados de estudios de opinión realizados en los dos años de Gobierno de Jaime Rodríguez, ¿Cuál ha sido el desempeño del Gobernador, lo calificaría como medio, alto o bajo? ¿Por qué? La satisfacción de los ciudadanos respecto a los principales problemas del Estado es evaluada como baja; conforme a su experiencia como especialista en estudios de opinión ¿A qué factores principales se debe esta percepción?

## Conclusiones de la tercera parte

Antes de exponer los resultados de la tercera parte, por cada uno de los tres enfoques analizados (procedimiento, contenido y resultados) es necesario enfatizar, que dichos enfoques, dimensiones y subdimensiones guardan una interrelación directa entre ellos, por lo que resulta complejo estudiarlos como elementos aislados. No obstante, a continuación, se presentan los resultados, respetando el modelo teórico (dimensiones y subdimensiones) para una comprensión clara de los hallazgos obtenidos. Sin embargo, se observará que cada resultado tiene relación con algún otro componente del modelo; y en ello radica la riqueza del modelo seleccionado.

### a. Enfoque Procedimientos

Respecto al Enfoque de Procedimientos, se debe recordar que en palabras de Morlino (2014), la calidad en los procedimientos consiste en “los aspectos procedimentales establecidos y asociados a cada producto.” Para nuestro estudio de caso, el enfoque procedimental significa que los procedimientos (basados en normas jurídicas o *de facto*) propician que haya una democracia de calidad.

Recordemos que en este enfoque se analizaron las dimensiones: Estado de Derecho, rendición de cuentas vertical, rendición de cuentas horizontal, participación política y competencia política. Dentro de cada una de estas dimensiones se encontraron

hallazgos que favorecerían o no la democracia de calidad y que fueron expuestos a detalle en esta tercera parte.<sup>101</sup>

En seguida se presenta un esquema que contiene los principales elementos que favorecen o no una democracia de calidad en el enfoque de procedimientos.

<b>Resultados Enfoque de Procedimiento</b>	
<b>FACTORES QUE LIMITAN DEMOCRACIA DE CALIDAD</b>	<b>FACTORES FAVORECEN DEMOCRACIA DE CALIDAD</b>
<p><b>ESTADO DE DERECHO:</b> Centralización del INE limita autonomía de la autoridad electoral estatal. Inequidad para candidatos Independientes respecto a los requisitos para acceder a ésta (representatividad)</p> <p><b>PARTICIPACIÓN POLÍTICA</b> Escasa participación política, media participación electoral. Nuevo León: centrado en democracia electoral.</p> <p><b>COMPETENCIA POLÍTICA</b> Alternancia efectiva Alta inequidad para candidatos independientes en las condiciones de competencia electoral.</p>	<p><b>RENDICION DE CUENTAS VERTICAL</b> Se garantizan elecciones periódicas, libres y justas.</p> <p><b>RENDICION DE CUENTAS HORIZONTAL</b> La participación y activismo de candidatos independientes fue clave para impulsar la futura equidad en las contiendas respecto a los partidos políticos. Sistema de partidos plural</p> <p><b>COMPETENCIA POLÍTICA</b> Alternancia efectiva</p>

*Figura 25.* Resultados Enfoque Procedimientos. Elaboración propia.

En síntesis, bajo el enfoque de Procedimientos se encontró en el estudio realizado que para algunos temas existen normas precisas (por ejemplo, regulación de propaganda electoral del Gobierno, delitos electorales para evitar las intervenciones del gobierno y de terceros en las elecciones) y en otros temas existe un vacío de normas (en el financiamiento privado o la representación proporcional para candidatos independientes).

<sup>101</sup> Ver Anexo 1. Principales resultados Enfoque Procedimiento para candidaturas independientes.

No obstante, en conjunto las normas que rigen los procedimientos para las candidaturas independientes en Nuevo León limitan la competencia política equitativa entre éstos y los candidatos de partido, en consecuencia, la democracia de calidad.

Las normas y procedimientos que no favorecen la competencia equitativa son las relativas al acceso al financiamiento público, el acceso a los medios de comunicación, la ausencia de regulación en materia de financiamiento privado y representación proporcional para los candidatos independientes.

En contrapeso a esto, también se encuentran factores que favorecen una democracia de calidad y que son: la participación electoral media en Nuevo León, la realización de elecciones pacíficas y la alternancia efectiva como una realidad palpable.

Nuevo León representa un caso en el que las limitantes procedimentales que observamos, se vieron equilibradas con la participación y activismo que tuvieron los candidatos independientes en la entidad y que lograron, por la vía jurisdiccional, sentar un precedente para futuras elecciones con candidatos independientes: el acceso al financiamiento privado, la no prevalencia del financiamiento público sobre el privado para los candidatos independientes y el derecho a la representación proporcional para éstos.

Dichos logros son de alta relevancia, ya que son un elemento clave para que las normas jurídicas y los procedimientos incorporen dichos temas en las reformas electorales que sean necesarias para subsanar los aspectos que, en la elección del 2015 en Nuevo León, generaron inequidad en las contiendas.

#### **b. Enfoque Contenido**

El segundo enfoque estudiado ha sido el de Contenido. Para Morlino (2014) el contenido es el fin último del modelo y de todo sistema democrático, pues consiste en el

respeto y ejercicio de la libertad y la igualdad. Los tres enfoques, dimensiones y subdimensiones confluyen en el objetivo de los dos principios fundamentales.

La calidad consiste para el autor en las características estructurales de un producto, su diseño, los materiales, la funcionalidad del bien y otros detalles que lo caracterizan. Por tanto, en una buena democracia, los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de igualdad y libertad.

Para analizar la libertad, dentro de este enfoque se estudiaron los Derechos políticos, materializados en el derecho al sufragio pasivo y la representación proporcional a candidaturas independientes; en tanto para el análisis de la igualdad sustantiva se tomó el tema de la competencia política.<sup>102</sup>

En seguida se sintetizan los principales elementos que favorecen o no una democracia de calidad en el enfoque de Contenido.

---

<sup>102</sup> Ver Anexo 2. Principales resultados Enfoque Contenido para candidaturas independientes.

### Resultados Enfoque de Contenido

#### FACTORES QUE LIMITAN DEMOCRACIA DE CALIDAD

##### **DERECHOS POLÍTICOS: DERECHO A SER CANDIDATO INDEPENDIENTE Y LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**

La figura de candidato independiente no contempló el principio de representación proporcional, con ello, se limita el derecho en su amplio concepto, ya que el principio de RP forma parte del derecho pasivo.

##### **IGUALDAD SUSTENTIVA BASADA EN LA COMPETENCIA POLÍTICA**

Las reglas de la competencia política no favorecen la igualdad sustantiva entre candidatos independientes y candidatos de partidos políticos.

#### FACTORES FAVORECEN DEMOCRACIA DE CALIDAD

Figura 26. Resultados Enfoque Contenido. Elaboración propia.

En síntesis, se puede observar que en el enfoque de contenido, la libertad, expresada en el ejercicio pleno de un derecho político (sufragio pasivo) se presenta de manera incompleta al no contemplar la representación proporcional; y la igualdad, basada en las reglas generales de competencia política, no favorecen que la democracia sea de mayor calidad.

Si bien la entrada de los candidatos independientes representa un logro en sí mismo para el sistema democrático, pues abre las puertas a los ciudadanos sin partido a la contienda política; cuando éstos se enfrentan al panorama electoral, las reglas del juego son aún desventajosas para competir en igualdad de circunstancias.

Se puede observar claramente que el enfoque de contenido se nutre sustancialmente del enfoque procedimental, pues las reglas que definen los procedimientos concretos, limitan la equidad en las contiendas.

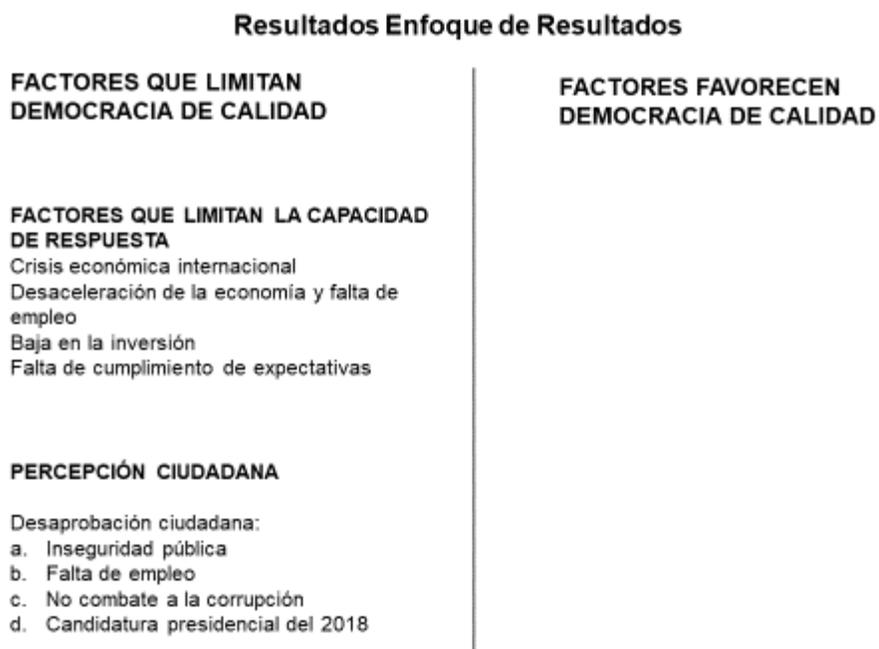
### c. **Enfoque Resultados**

El tercer y último enfoque es el de Resultados. Para Morlino (2014) la calidad de un producto o servicio se deriva de la satisfacción expresada por el cliente, por la demanda del mismo en más de una ocasión, independientemente de la forma en que fue elaborado o de sus contenidos actuales. Entonces, una buena democracia es un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos.

En este enfoque se analizaron: los Factores que limitan la capacidad de respuesta del Gobierno frente a sus ciudadanos y la percepción social frente a los resultados del mismo<sup>103</sup>. En seguida se muestra el balance general de resultados de este enfoque.

---

<sup>103</sup> Ver Anexo 3. Principales resultados Enfoque Resultados para candidaturas independientes.



*Figura 27.* Resultados Enfoque Resultados. Elaboración propia.

Es importante recordar, que el enfoque de Resultados es un valor agregado del modelo de Morlino, pues como vimos al estudiar los modelos existentes, algunos de ellos dejaban fuera el ejercicio gubernamental y los resultados obtenidos provenientes de una candidatura independiente.

En este tenor, el enfoque se resultados arroja un desfavorable panorama en relación a los resultados que el Gobierno independiente generó durante la campaña electoral. La amplia legitimidad con que llegó Jaime Rodríguez Calderón a la Gubernatura de Nuevo León, se vio inmediatamente empañada por casos de corrupción y desaceleración económica desde el primer año. Si bien en este estudio sólo se analizaron variables del primer año de gobierno (2016), al momento de concluir este trabajo (2019), la credibilidad del Gobernador independiente ha caído todavía más por la candidatura presidencial que abanderó Jaime Rodríguez Calderón durante el 2018 nuevamente como candidato

independiente y que implicó dos hechos: desde el 2017, el Gobernador dedicó gran parte de su atención a la obtención de la candidatura presidencial, y en 2018, dejó la Gubernatura mediante una licencia de ausencia por seis meses.

El enfoque de resultados resulta entonces altamente desfavorable para el Gobernador independiente.

En esta tercera parte ha quedado demostrada la interrelación entre los elementos que componen el modelo de Morlino y su eficaz aplicación para un caso concreto de estudio; ya que nos permitió alcanzar los objetivos de este trabajo que eran: identificar los factores que favorecían una democracia de calidad y los factores que no la favorecían. Mediante el análisis aplicado, se han podido responder las 16 preguntas del presente estudio, no sólo encontrando cuáles elementos son favorables y cuáles no, sino que nos permite visualizar las candidaturas independientes desde una postura objetiva (con logros y limitaciones) que en un futuro puedan llevar a reformar aquellas normas jurídicas que favorezcan y logren mayor libertad e igualdad en las contiendas entre candidatos independiente y candidatos de partido.

## CONCLUSIONES FINALES

El presente estudio ha versado sobre el tema de las candidaturas independientes en México, como figura jurídica definida en las reformas constitucionales de 2012, la cual tuvo como antecedentes importantes la reforma del año 2011 en materia de Derechos Humanos, así como resoluciones para México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El marco normativo, se consolida a partir de la reforma electoral del año 2014 en la que se aprobó la legislación secundaria. Por lo que en las elecciones del año 2015 contamos con los primeros candidatos independientes de acuerdo a las recientes regulaciones en materia federal y en las entidades federativas. En este contexto de cambios del marco normativo, se ha tomado como caso de análisis específico, la candidatura independiente de Jaime Rodríguez Calderón en el Estado de Nuevo León en el 2015, que lo llevó al triunfo electoral con un holgado resultado, convirtiéndose en el primer Gobernador en el país en llegar al cargo del Ejecutivo por la vía independiente.

Para el desarrollo de este trabajo la pregunta de investigación fue: **¿Contribuyen las candidaturas independientes a alcanzar una democracia de calidad?**; el objetivo general propuesto fue determinar si las candidaturas independientes son un factor que contribuye a lograr una democracia de calidad.

La democracia de calidad, como fue conceptualizada en la presente investigación es “aquella que presenta una **estructura institucional estable**, que hace posible la **libertad e igualdad** de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos” (Morlino, 2014).

Como objetivos particulares se plantearon: a) Identificar los elementos de las candidaturas independientes que contribuyen a alcanzar una democracia de calidad y b) Identificar los factores que no contribuyen a alcanzar una democracia de calidad. Bajo dichas premisas se diseñó el modelo analítico específico que ocupa la tercera parte de la presente investigación.

Ahora bien, la respuesta a la pregunta de investigación no es unívoca, sino que presenta varios matices de respuestas interrelacionadas e interdependientes.

Como resultado de la investigación, se encontraron dos factores relevantes que sí favorecen la democracia de calidad. En primer término, las candidaturas independientes abren un nuevo **espacio de participación política ciudadana** individual mediante el mecanismo institucional para garantizar el voto pasivo, que en México estuvo limitado a la postulación a través de partidos políticos por largo tiempo.

La participación ciudadana es un valor fundamental de los sistemas democráticos y, en este sentido, el ampliar las posibilidades de inclusión para el ejercicio de los derechos políticos como derechos humanos, representa en sí mismo un elemento vital en el ámbito de las libertades políticas.

En segundo lugar, como se pudo comprobar en el estudio de caso expuesto, las candidaturas independientes a través de su diseño conllevan la idea de ser un **factor de contrapeso para abrir la competencia** en un sistema de partidos fuertemente cimentado, bipartidista y altamente arraigado en la sociedad del Estado de Nuevo León. Esta posibilidad de contrapeso de fuerzas políticas representa un elemento favorable de la rendición de cuentas horizontal.

No obstante lo anterior, la investigación arroja resultados empíricos en los que todavía se encuentran diversos elementos que no favorecen la democracia de calidad.

Como primer punto destacamos que las candidaturas independientes, tal como se encuentran reguladas actualmente en México **no son acordes a la ingeniería institucional electoral**, basada en un sistema de partidos. Lo anterior, no significa que dicha figura jurídica no aporte beneficios a la democracia.

Las candidaturas independientes en México adolecen de un marco jurídico constitucional que las coloque en un nivel equiparable a los partidos políticos.

Lo anterior pudo observarse con claridad cuando se analizaron los diversos indicadores del modelo de Morlino: temas como la representación proporcional para candidaturas independientes o el acceso al financiamiento privado, no fueron previstos por el legislador al introducir esta figura jurídica; otros como el acceso al financiamiento público o los medios de comunicación son claramente inequitativos; es decir la candidatura independiente se diseñó tomando como referencia un partido político de reciente creación, que como ya se estudió en el caso, en México tiene altas desventajas frente a los partidos probados electoralmente.

El hecho de que las candidaturas independientes en México tengan estas características no es casual, sino que es resultado de la evolución de sistema político y electoral mexicano.

El tratamiento que se dio a las candidaturas independientes es el efecto **perverso de un sistema de partidos agotado y sin credibilidad ciudadana**. En México, la mayoría de los candidatos independientes derivan de desprendimientos recientes de los mismos partidos políticos. Es decir, aunque la figura de candidato independiente, de

manera puramente ideal, es un nuevo camino a la participación ciudadana fuera de las estructuras partidarias, en el caso de Nuevo León, y de México, fue un efecto del resquebrajamiento de las principales instituciones políticas partidistas (Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional en el caso de estudio) y **no el resultado de una ciudadanía activa o de una sociedad participativa.**

La candidatura independiente de Jaime Rodríguez Calderón generó **elevadas expectativas acerca de una mejora sustancial en los resultados** del nuevo Gobierno, las cuales no tienen sustento en la candidatura independiente *per se*, sino en los malos gobiernos que antecedieron al 2015. Las expectativas fueron depositadas en el **cambio de rumbo gubernamental** y no en la candidatura independiente.

Desde la perspectiva ciudadana La experiencia de un Gobernador independiente en Nuevo León **no generó un mejor gobierno** ni los resultados esperados.

Las candidaturas independientes tal como se hallan hoy reguladas en México, **durante el proceso electoral, generan más factores desfavorables a la democracia de calidad, especialmente en la dimensión de competencia política, que como vimos a lo largo de este trabajo, es medular para generar equidad en la contienda y con ello cumplir con los preceptos de contenido: igualdad y libertad.**

Una vez expuestos los hallazgos generales de este trabajo, las conclusiones que se desprenden son las siguientes:

1. En el caso mexicano, **las candidaturas independientes encuentran fuertes limitaciones para expandir todas sus potencialidades como parte de un sistema electoral sólido y plural en una democracia de calidad.** El motivo de estas limitaciones

es el endeble diseño constitucional y la ausencia de leyes secundarias que tutelen la garantía del derecho al sufragio pasivo de forma plena, plural y equitativa.

Si bien en México durante mucho tiempo las candidaturas independientes fueron frenadas por el propio sistema de partidos, actualmente ya se encuentran reguladas en la Constitución federal, por lo que el desafío actual es **una reingeniería constitucional federal y estatal**, para que puedan convertirse en un elemento de inclusión y apertura de participación política ciudadana al fortalecer el ejercicio de libertades y derechos políticos, y con ello, la consolidación de este derecho humano.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante resoluciones a casos concretos –algunas de ellas en el Estado de Nuevo León- han definido los alcances de la constitucionalidad de las candidaturas independientes. Sin embargo, dichas resoluciones deben ser parte de un análisis legislativo para modificaciones en el texto constitucional y en regulación secundaria y no sólo como casos aislados. Las propias resoluciones de la Corte y del Tribunal resuelven sobre los temas torales de las candidaturas independientes, por lo que son material para la reforma constitucional necesaria.

Contar con disposiciones constitucionales claras y sólidas abona a que las candidaturas independientes en México sean realmente un factor importante que active la democracia del país. Porque son un elemento que promueve la competitividad en todo el sistema y garantizan la participación ciudadana a través del sufragio pasivo, como derecho político reconocido como derecho humano. Adicionalmente se abre la posibilidad de que los partidos políticos formulen mejores propuestas hacia el electorado, y son un elemento de vigilancia del proceso electoral en su conjunto.

Con todo ello, se fortalecen los principios de libertad e igualdad política que son el fin último de un sistema democrático.

## **2. Las candidaturas independientes en México bajo una regulación constitucional sólida, pueden convertirse en un factor de contrapeso al sistema de partidos políticos.**

El estudio de caso nos muestra que las candidaturas independientes pueden llegar a ser un factor de contrapeso al sistema de partidos políticos en México, siempre y cuando, sean subsanados los vacíos legales o las disposiciones que colocan a esta figura jurídica en una clara desventaja frente a los partidos.

En el caso mexicano, la historia política de un partido hegemónico durante más de 70 años, impidió el desarrollo y consolidación de un auténtico sistema de partidos; el régimen de partido de hegemónico dominó el escenario político y electoral durante la mayor parte del siglo XX y sólo tardíamente surgieron otros partidos que eran resultado de clara oposición a éste. Como se revisó en este trabajo, las reformas electorales que abrieron el camino a un régimen plural de partidos políticos en México, comenzaron en 1977, otorgando algunas “concesiones” a los nuevos partidos (Partido Acción Nacional o Partido Comunista); sin embargo, las reformas que abrieron el paso a una auténtica competencia política y a una alternancia efectiva fueron las de 1996. Ello significa que el sistema competitivo de partidos es muy reciente en México, tiene apenas 23 años.

Durante este corto periodo hubo tres reformas electorales (1996, 2007 y 2014) y como ya se analizó en este trabajo, las tres fueron producto de resultados perversos generados por un sistema de partidos poco equilibrado y con débiles bases

institucionales. Los temas de dichas reformas tienen que ver con el excesivo gasto de campañas de los partidos, la escasa fiscalización de que eran objeto, los largos periodos de campaña, la intervención del gobierno en los procesos electorales, la relación entre partidos y medios de comunicación y las campañas negativas, entre los más importantes. Un hecho contundente que ilustra esta debilidad institucional es que ninguna de las reformas electorales de 1996 a 2014, trastocaron a los propios partidos políticos.

Esta omisión, tampoco fue subsanada en el 2015 con la creación de la Ley General de Partidos Políticos. Toda vez que en ella sólo se recogen las disposiciones en la materia de los Códigos electorales precedentes sin adicionar nuevos criterios de regulación sustanciales para el régimen de partidos políticos. A excepción de que se incorpora la figura de las Candidaturas independientes.

Este débil sistema de partidos mexicano y los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, dieron como resultado el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en la Presidencia de la República (2018); pero también son la causa del surgimiento de las candidaturas independientes en México, como un sucedáneo a partidos políticos lejanos de la sociedad y a gobiernos con malos resultados.

En síntesis, el sistema electoral mexicano debe fortalecer los dos elementos que le dan vida: por una parte, el sistema de partidos, y por la otra, las candidaturas independientes, ya que ambos componentes del sistema electoral, adolecen de una ingeniería constitucional y normativa fuerte, que los convierta en los dos elementos que apuntalen la democracia mexicana.

Este trabajo se ha concentrado en las candidaturas independientes, pero queda la tarea de una nueva investigación que analice las fallas estructurales del sistema de partidos en México.

**3. Las reformas constitucionales en el ámbito federal y estatal para alcanzar una regulación jurídica que favorezca la democracia de calidad, deben integrar por lo menos los siguientes temas: requisitos de registro para candidatos independientes; acceso al financiamiento público, privado y medios de comunicación; con el objetivo de equiparar las condiciones de competencia política, fortaleciendo la libertad y la igualdad políticas, el sistema electoral y por ende, la democracia de calidad.**

A) Para facilitar las postulaciones de los ciudadanos como candidatos independientes debe igualarse en el ámbito Federal y local el requisito de respaldo ciudadano mediante firmas. Actualmente la legislación electoral federal contempla el 1% y la legislación en el estado de Nuevo León es de 2%. La variación en otros estados del país puede ser hasta del 5% de firmas necesarias. El promedio nacional es del 3% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En el 2015, Jaime Rodríguez Calderón tuvo que recabar este 3%, aunque después la legislación electoral de Nuevo León, lo redujo al 2%.

B) Para lograr una competencia equitativa entre partidos políticos y candidatos independientes deben rediseñarse las reglas para la obtención del financiamiento público, privado y para garantizar el acceso a los medios de comunicación.

Las campañas electorales son el momento procesal para materializar el principio de equidad a través de la disposición de recursos y de las oportunidades para exponer la oferta política de los candidatos. Actualmente en materia de financiamiento de campañas las resoluciones de la autoridad jurisdiccional distorsionaron el principio de financiamiento público sobre el privado. Este punto fue tratado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que resolvió que la premisa de prevalencia de dinero público sobre el privado sólo regía para los partidos, y con ello se les otorgó más libertad a las candidaturas independientes respecto a los recursos privados (SUP-REC-193/2015). Lo anterior expone la candidatura independiente a la obtención de recursos privados de origen ilegítimo, por lo tanto, la solución no debe estar en medidas compensatorias para resolver la carencia de dinero público sino en la redefinición de criterios que corrijan también la inequidad en el régimen de partidos políticos.

El criterio de asignación actual de financiamiento público y acceso a medios de comunicación se sustenta en una distribución proporcional 30% igualitario y un 70% de acuerdo al peso electoral. De suyo, esto también es inequitativo para los mismos partidos políticos, ya que lo anterior deriva en una ventaja competitiva para los partidos mayoritarios y encarece las posibilidades a los partidos emergentes. Las candidaturas independientes al ser tratadas como un partido de reciente creación, se suman a la desventaja de origen que las reglas vigentes les imponen. El financiamiento a recibir será

el que se otorgue para un partido de reciente creación y además será distribuido entre todos los candidatos independientes registrados para la misma candidatura. Lo anterior no supone igualdad de oportunidades al acceso a los recursos para la contienda y por ende a la obtención de la candidatura.

En materia de medios de comunicación no hay ni disposiciones normativas ni resoluciones que equilibraran el régimen de competencia, lo cual convierte a los candidatos independientes en propuestas casi invisibles para el electorado.

Bajo los anteriores parámetros es indispensable que se regule el reparto de financiamiento público actual para las campañas electorales, que son la única oportunidad de los candidatos independientes de dar a conocer sus propuestas, ya que no tienen actividades permanentes fuera del proceso electoral, ni en pre-campañas, como sí lo tienen los partidos políticos.

Una propuesta que corrige la inequidad del sistema de competencia en México, debe sustentarse en la modificación de los criterios de asignación tanto del financiamiento público como de acceso de medios de comunicación, pasando de la actual distribución que consiste en 30% de base igualitaria y 70% de peso electoral para pasar a una relación 50-50. Respecto a los medios de comunicación también es menester dar un trato unitario a los candidatos independientes modificando la fórmula de reparto de los tiempos en radio y televisión igualando a los tiempos recibidos por los candidatos de partido.

**4. En lo referente a las candidaturas independientes como propuesta para lograr una participación ciudadana de mayor calidad en lo relativo al enfoque de resultados, en términos de Gobernanza Efectiva, se concluye que ello no es garantía de que la gestión como gobernante tenga relación con la candidatura independiente. Es decir, maximizar el principio de participación ciudadana mediante candidatos independientes no es garantía de un buen gobierno.**

Esta investigación advierte que en consideración a la rendición de cuentas vertical que los ciudadanos a través de su elección en las urnas realicen para verificar los resultados del gobernante que triunfa por una candidatura independiente es pertinente el planteamiento de nuevos estudios que profundicen los factores y variables de una Gobernanza efectiva. Lo anterior no ha sido objeto de la presente investigación y sólo se considera en lo relativo al planteamiento del enfoque de resultados en la metodología aplicada de Morlino. Por lo tanto, al contemplar que las candidaturas independientes son una consecuencia, no una causa de un régimen de baja calidad democrática, una diversa pregunta de investigación pudiera ser **¿Cómo podemos fortalecer el sistema de partidos políticos en México para lograr construir una democracia de calidad?**

Así mismo, al concluir que las candidaturas independientes no garantizan una gobernanza efectiva, surge la pregunta **¿Las candidaturas independientes cómo pueden fortalecer la gobernanza efectiva y un gobierno de calidad en los resultados que espera la ciudadanía de sus gobernantes?**

En la presente investigación se revisó la viabilidad de las candidaturas independientes para alcanzar puestos que conlleven a la gobernabilidad democrática de

calidad, dejando abiertas las puertas a la reflexión sobre los procesos, instituciones y regulación electoral requerida para garantizar la eficacia del Gobierno derivada de un proceso electoral con la participación de candidatos independientes que abone a una democracia de calidad. La representación proporcional que en nuestro sistema electoral mixto se instituye para la inclusión de la representación minoritaria en la gobernanza es un factor clave en el sistema electoral mixto de México, en el cual se contemplan candidatos que pueden acceder a cargos de elección popular a través del sistema de mayoría y también por la vía del reconocimiento a las minorías políticas. Este diseño representa para las candidaturas independientes un vacío legal, que si bien es complementario en un régimen puro de partidos políticos, en la ingeniería institucional que se requiere para reconocer la posibilidad de conjuntar una minoría en las candidaturas independientes nulifica esta posibilidad.

La legislación actual no contempla ni a nivel federal, estatal o municipal este sistema mixto ante la imposibilidad teórica que sustenta que la representación proporcional se agrupa en una corriente ideológica de minoría. Lo cual es incompatible con agrupar a los candidatos independientes en dicho espectro y como su nombre lo indica, se conciben como candidatos que, si bien asumen una postura ideológica en lo individual, no necesariamente ésta es compartida en el colectivo de candidatos independientes.

Al igual que en el caso del financiamiento privado, por la vía de la resolución de controversias concretas derivada del órgano jurisdiccional electoral el vacío normativo se ha superado y en las elecciones del 2015, precisamente en el Estado de Nuevo León se

reconoce la posibilidad de que en el caso de elecciones de Ayuntamientos existan regidores de representación proporcional en el Cabildo municipal.

Esta regulación ya analizada, argumentada y aplicada vía resolución definitiva, debe incorporarse a la legislación formal para equilibrar la competencia y presencia política de los candidatos independientes, aunque sea diferenciando el tipo de elección y configurando la posibilidad únicamente para los Ayuntamientos.

**5. Como conclusión de carácter metodológico, es preciso señalar que el modelo analítico de Leonardo Morlino sobre Democracia de Calidad brindó una referencia idónea para la investigación del tema, ya que permitió transpolar las categorías analíticas (enfoque, dimensiones y subdimensiones) a un tema específico dentro del proceso político general.** En este sentido, el presente estudio puede servir como referencia para posteriores investigaciones que busquen medir la calidad de la democracia en diversos temas políticos.

## Referencias bibliográficas

Aragón, M. (2007). *Derecho electoral: sufragio activo y pasivo*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Bauman, Z. (2009). *Modernidad líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.

Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. Aguilar, León: Cal Editores.

Beetham, D. (1994). *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage press

Beetham, D. (2005). *Democracy: a beginners guide*. Oxford. Oneworld.

Beetham, D. (2009). *Evaluar la calidad de la democracia: guía práctica*. IDEA Internacional.

Bobbio, Norberto. (1984). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bodin, J., (1992). *Los seis libros de la República*. Madrid. Editorial Tecnos.

Borja, R. (1987). *Enciclopedia de la Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Casar, M. A., y María, M. (2015). *Anatomía de la corrupción*. Ciudad de México: CIDE/IMCO.

Colomer, J. (2004). *Cómo votamos*. Barcelona: Gedisa.

Dahl, R. (1994). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós Editorial.

Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México: Taurus.

Dahrendorf, R. (2007). *El conflicto social moderno: encargo sobre plástica de libertad*. Madrid: Mondadori.

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Emmerich, G. (2009). *Situación de la democracia en México*. México. UAM. Unidad Iztapalapa.

Fernández de Casadevante, C. (2000). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Madrid: Dilex

Fix-Fierro, H. (2006). *Los derechos políticos de los mexicanos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Giddens, A., y Cifuentes, P. (2000). *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.

Habermas, J. (2008). *El discurso filosófico de la modernidad*. Argentina: Katz editores.

Krugman, P., & Wells, R. (2014). *Macroeconomía. 3ra. Edición*. Barcelona: Editorial Reverté.

Morlino, L. (2009). *Democracias y Democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D., Picado, S., y Zovatto, D. (1998). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo. (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Argentina: Sapiens Ediciones.

Ragin, C. C. (2014). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Univ of California Press.

Rosanvallon, P. (1999). *La consagración del ciudadano: Historia del sufragio universal en Francia*. México: Instituto Mora.

Sabucedo, J. (1996). *Psicología política*, Madrid: Síntesis.

Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. México: Alianza Editorial.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Verba, S. y Nie, H.N. (1972). *Participation in America: Political democracy and social equality*. New York: Harper and Row.

Villarreal, M., de Dios, J., Saldierna, A. R., Rivera, P. P., & Rodríguez Burgos, K. E. (2017). *Vías de participación ciudadana en un contexto democrático*. Editorial Fontamara

Woldenberg, J. (Coord). (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.

Woodside, A. G. (2010). *Case study research: Theory, methods and practice*. Emerald Group Publishing.

Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Fondo de Cultura Económica.

Arenas, C. (2008). Naturaleza del derecho al voto y de las elecciones según los clásicos. En Derecho en Libertad No. 3. *Revista del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey*. México: FLDM. P.72

Beetham, D. Freedom as the Foundation. *Journal of Democracy*, Vol. 15, Number 4, October 2004, p.66

Beetham, David. (2005). Calidad de la democracia. El Gobierno de la ley. Ponencia presentada en el Seminario "The Quality of Democracy: Improvement or Subversion?", octubre del 2003, Stanford University. México: *Revista Metapolítica*, No. 39. Enero-febrero de 2005.

Bernal Moreno, J. K. (2006). El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. *Alternativas para México*. México, Universidad Autónoma de México, 57-81.

Daniel Lavine y Molina (2011). Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. Julio 2011.

De la Peza, Luis, J. (2007). Candidaturas independientes. Nohlen, Dieter et. al.(comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 613-626.

Del Vecchio, G. (1961). Sufragio universal y capacidad política. *Revista de estudios políticos*, (117), 163-170.

Delfino, G. y Zubieta, E. Participación Política: Concepto y Modalidades. *Anuario de Investigaciones*, vol. XVII, 2010, pp. 211-220 Universidad de Buenos Aires Buenos Aires, Argentina.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550.

Elder, J. W. (1976). Comparative cross-national methodology. *Annual review of sociology*, 2(1), 209-230.

Fix-Fierro, H., y Ayllón, S. L. (2002). Legitimidad contra legalidad: los dilemas de la transición jurídica y el Estado de Derecho en México. *Estado de Derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, 329-371.

Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas. *Perfiles latinoamericanos*, 14 (27), 56-91.

Freijedo, F. J. B. (1991). Elecciones y Estado democrático de Derecho. *Revista española de derecho constitucional*, 11(32), 115-134.

Gauthier, F., y Goldman, N. (1990). Revolución Francesa: Movimiento popular y derechos populares. *Boletín de Historia Social Europea*, (2), 105-110.

Giddens, A. (1999). Runaway World: Reith Lectures, (1999). Recuperado de: <https://www.bbc.co.uk/programmes/b00729d9>.

Gámez Garza, C. (2012). Ciclo político, demanda agregada y formación de capital en México. *Cofactor*, 3(6), 45-60.

Lagunes, O. y Arellanes P. (2016). Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México. Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana. Publicación de Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Tla-melaua vol.10 no.40 Puebla.

Levine, D. y Molina, J. (2007) Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 05: 95-123.s

Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American political science review*, 65(3), 682-693.

Lomelí Meillon, L. (2006). Los órganos electorales, un espacio de participación ciudadana. *Espiral* (Guadalajara), 12(36), 41-60.

Lomelí, L. (1993). La democracia funcional, base del sistema electoral. *Revista De La Universidad Del Valle De Atemajac*, (19).

Lyotard, J. F. (1979). Introduction to the postmodern condition: A report on knowledge. *Twentieth Century Political Theory: A Reader*, 239-41.

Mainwaring, S. y Scully, T. (2003). La Institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. *Revista América Latina Hoy*, 201-216.

Miralles, M. A. A. (1990). La declaración de independencia americana de 1776 y los derechos del hombre. *Revista de estudios políticos*, (70), 209-224.

Morin, E. (2004). La epistemología de la complejidad. Localización: *Gazeta de antropología*, N°. 20.

Morlino, L. (2014). La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional. Estocolmo y San José de Costa Rica.

Morlino, L. (2015). Transiciones democráticas: entre cuestiones teóricas y análisis empírico. *Revista Española de Ciencia Política*, (39), p.17.

Morlino, L. (2015). ¿Cómo analizar las calidades democráticas? *Revista Latinoamericana De Política Comparada*, Centro Latinoamericano de Estudios Políticos. 10, 13–36.

Morlino, L. (2015). ¿Cómo analizar las calidades democráticas? (13-36)

Morlino, L., y De Azúa, M. A. R. (1986). Consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis. *Reis*, (35), 7-61.

Morlino, Leonardo. (2005). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. Ponencia presentada en el Panel “Qualità Della democrazia: quale interdisciplinarietà” en el Congreso Anual de la Sociedad Italiana de Ciencia Política, Trento, 14-16 de octubre de 2003. México: *Revista Metapolítica*, No. 39. Enero-febrero.

Negrete, E. G. (2007). La reflexión política en Hobbes y Rousseau. Alegatos-*Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana*, (66). P.315-33

O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva sociedad*, 152, 143-167.

O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of democracy*, 5(1), 55-69.

Ortega, R. V. M. (1997). Ideas de democracia y prácticas de partido: el futuro incierto de la representación política. *Revista internacional de filosofía política*, (9), 92-105.

O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.

Powell, G. Bingham (2005). Calidad de la democracia: reciprocidad y responsabilidad. Ponencia presentada en el Seminario “The Quality of Democracy: Improvement or Subversión?”, octubre de 2003, Stanford University. México: *Revista Metapolítica*, No. 39. Enero-febrero de 2005.

Ruiz Valerio, J. F. (2011). ¿Hacia un nuevo modelo de Estado de derecho? El Estado de derecho internacional en la visión de Luigi Ferrajoli. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 11, 119-146.

Sartori, G. (1999). Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis (Vol. 107). *St. Martin's Press*.

Shmitter, P. (2005). Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas. Ponencia presentada en el Seminario "The Quality of Democracy: Improvement or Subversión? Octubre de 2003, Stanford University. México: *Revista Metapolítica*, No. 39. Enero-febrero. 30-42.

Suanzes-Carpegna, J. V. (1997). Política y derecho en la Edad Media. *Revista española de derecho constitucional*, 17(49), 335-352.

Vargas-Machuca, R. (2004). Alteraciones de lo político y declive de la representación. Siglo XXI: Un nuevo paradigma de la política. *Simposium de Filosofía Política*. 149-174.

Vázquez Gaspar, Beatriz. Panorama general de las candidaturas independientes. Contorno Centro de Prospectiva y Debate, 2 jul. 2009. Disponible en: [http://www.contorno.org.mx/pdfs\\_reporte/julio09/BVG\\_Candidaturas\\_Independientes\\_Junio\\_09.pdf](http://www.contorno.org.mx/pdfs_reporte/julio09/BVG_Candidaturas_Independientes_Junio_09.pdf)

Constitución Política del Estado (Bolivia). Recuperado de [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf)

Constitución Política de la República de Chile. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302&r=3>

Constitución de la República de Cuba. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2138/10.pdf>

Constitución de la República del Ecuador. Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp\\_ecu-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf)

Constitución Española. Recuperado de <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf#page=1>

Constitución de Honduras. Recuperado de [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_de\\_honduras.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_honduras.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf)

Constitución Política de la República de Panamá. Recuperado de <http://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/multimedia/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>

Constitución Nacional de la República del Paraguay. Recuperado de [http://www.diputados.gov.py/ww5/application/files/3015/3312/8867/CN\\_Reglamento Co dEtica.pdf](http://www.diputados.gov.py/ww5/application/files/3015/3312/8867/CN_Reglamento_Co dEtica.pdf)

Constitución Política del Perú. Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

Constitución de la República Dominicana. Recuperado de <https://www.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/constitucion/Constitucion.pdf>

Constitución de la República de el Salvador. Recuperado de [http://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_de\\_la\\_republica\\_del\\_salvador\\_1983.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf)

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-int-const.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html)

Código Electoral Paraguay. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/codigoelectoral.pdf>

Código Electoral de Panamá. Recuperado de <https://docs.panama.justia.com/federales/codigos/codigo-electoral.pdf>

Ley Electoral de la República Dominicana. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/DomRep/leyelectoral.pdf>

República Bolivariana de Venezuela. Consejo Nacional Electoral. Resolución N° 130118-0005 Caracas, 18 de enero de 2013 202° y 153°. Recuperado de <https://docplayer.es/168687-Republica-bolivariana-de-venezuela-consejo-nacional-electoral-resolucion-n-130118-0005-caracas-18-de-enero-de-2013-202-y-153.html>

Constitución Política para el Estado de Aguascalientes. Recuperado de [http://www.aguascalientes.gob.mx/cplap/Docs/IMCO/2017/MarcoNormativo/CONSTITUCION POL\\_AGS\\_21092015\\_111955.pdf](http://www.aguascalientes.gob.mx/cplap/Docs/IMCO/2017/MarcoNormativo/CONSTITUCION_POL_AGS_21092015_111955.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Baja California. Recuperado de [http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO\\_I/Constbc\\_09\\_JUN2018.pdf](http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_09_JUN2018.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. Recuperado de <http://www.difbcs.gob.mx/v2/media/downs/CONSTITUCION%20BCS.pdf>

Constitución Política para el Estado de Campeche. Recuperado de <http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/constitucion/local.pdf>

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Chiapas. Recuperado de <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/estatal/informacion/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución Política para el Estado de Chihuahua. Recuperado de <http://www.congreso-chihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>

Constitución Política para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173616/CONSTITUCION\\_POLITICA\\_DEL\\_ESTADO\\_DE\\_COAHUILA\\_DE\\_ZARAGOZA.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173616/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_DE_COAHUILA_DE_ZARAGOZA.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Colima. Recuperado de [http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion\\_local\\_reorganizada\\_27dic2017.pdf](http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/Constitucion/constitucion_local_reorganizada_27dic2017.pdf)

Constitución Política de la Ciudad de México. Recuperado de [http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion\\_cdmx/Constitucion\\_%20Politica\\_CDMX.pdf](http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Durango. Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20%28NUEVA%29.pdf>

Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Recuperado de [http://www.ugto.mx/contraloriageneral/images/normatividad/02\\_CPEstadodeGuanajuato.pdf](http://www.ugto.mx/contraloriageneral/images/normatividad/02_CPEstadodeGuanajuato.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Guerrero. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion\\_politica\\_estado\\_libre\\_soberano\\_guerrero.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/173564/Constitucion_politica_estado_libre_soberano_guerrero.pdf)

Constitución Política para el Estado de Hidalgo. Recuperado de [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

Constitución Política del Estado de Jalisco. Recuperado de [https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constitucion\\_politica\\_del\\_estado\\_de\\_jalisco.pdf](https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constitucion_politica_del_estado_de_jalisco.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de México. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Recuperado de [http://www.senado.gob.mx/AHyML/index\\_htm\\_files/ConstitMichoacan.pdf](http://www.senado.gob.mx/AHyML/index_htm_files/ConstitMichoacan.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos. Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Nayarit. Recuperado de [https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion\\_politica\\_nayarit.pdf](https://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/constitucion_politica_nayarit.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Recuperado de [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Recuperado de [http://iaipoaxaca.org.mx/site/descargas/transparencia/ii/marco\\_normativo\\_estatal/constitucion.pdf](http://iaipoaxaca.org.mx/site/descargas/transparencia/ii/marco_normativo_estatal/constitucion.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Recuperado de <http://www.ixtacamaxtitlanpuebla.gob.mx/transparenciaobligaciones/wp-content/uploads/2017/02/constipuebla.pdf>

Constitución Política del Estado de Querétaro. Recuperado de [https://www.ceaqueretaro.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/1410011605\\_1ConstitucionPolitica.pdf](https://www.ceaqueretaro.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/1410011605_1ConstitucionPolitica.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Recuperado de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XV-19102018-749.pdf>

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Recuperado de <http://www.stjslp.gob.mx/transp/cont/marco%20juridico/pdf/zip/constitucion/CPELSSLP/CPELSSLP.pdf>

Constitución Política para el Estado de Sinaloa. Recuperado de [http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion\\_1-jun-2015.pdf](http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion_1-jun-2015.pdf)

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Sonora. Recuperado de <http://transparencia.esonora.gob.mx/NR/rdonlyres/781A67DF-7A8B-4B5E-89FD-69BF54A1A126/202655/ConstitucionPoliticaDelEstadodeSonora.pdf>

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tabasco. Recuperado de <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco1-1.pdf>

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tamaulipas. Recuperado de <https://www.tamaulipas.gob.mx/cazaypesca/wp-content/uploads/sites/33/2018/01/constitucion-politica-del-estado-de-tamaulipas.pdf>

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Recuperado de <https://congresodetlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2019/05/CONSTITUCION-LOCAL.pdf>

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz. Recuperado de <http://www.villaaldama.gob.mx/uploads/transparencia/9eada23e27fbac4d239c2b4d3f165d67.pdf>

Constitución Política para el Estado de Yucatán. Recuperado de <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/01/2012/DIGESTUM01001.pdf>

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Recuperado de <http://www.congresozac.gob.mx/f/todojuridico&cat=CONSTITUCION>

Código Electoral para el estado de Aguascalientes. Recuperado de [http://americo.usal.es/oir/legislatura/leyesestados/Mexico/Cd\\_elec\\_Aguasascalientes.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatura/leyesestados/Mexico/Cd_elec_Aguasascalientes.pdf)

Ley Electoral del Estado de Baja California. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo105717.pdf>

Ley Electoral del Estado Baja California Sur. Recuperado de [https://www.ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley\\_Electoral\\_BCS\\_BOGE\\_30-05-2017.pdf](https://www.ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley_Electoral_BCS_BOGE_30-05-2017.pdf)

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Recuperado de [http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley\\_de\\_instituciones\\_y\\_procedimientos\\_electorales.pdf](http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley_de_instituciones_y_procedimientos_electorales.pdf)

Ley Electoral para el Estado de Chihuahua. Recuperado de <http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/menu/2017/LEECH.pdf>

Código electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado de <http://congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/Decreto263-10.pdf>

Código Electoral del estado de Colima. Recuperado de [https://ieecolima.org.mx/leyes/codigo\\_electoral\\_nuevo2017.pdf](https://ieecolima.org.mx/leyes/codigo_electoral_nuevo2017.pdf)

Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Recuperado de [https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY\\_0006.pdf?v=MjA=](https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0006.pdf?v=MjA=)

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20INSTITUCIONES%20Y%20PROCEDIMIENTOS%20ELECTORALES.pdf>

Código Electoral del Estado de México. Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig005.pdf>

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Recuperado de [https://partidos.ieeg.mx/assets/normatividades/Ley\\_de\\_Instituciones\\_y\\_Procedimientos\\_Electorales\\_para\\_el\\_Estado\\_de\\_Guanajuato.pdf](https://partidos.ieeg.mx/assets/normatividades/Ley_de_Instituciones_y_Procedimientos_Electorales_para_el_Estado_de_Guanajuato.pdf)

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Recuperado de [http://iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Leyes%20Locales/483\\_LNIYEEG.pdf](http://iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Leyes%20Locales/483_LNIYEEG.pdf)

Código Electoral del estado de Hidalgo. Recuperado de [http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca\\_legislativa/Leyes/06Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf](http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/06Codigo%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf)

Código electoral y de participación ciudadana del estado de Jalisco. Recuperado de [https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20Electoral%20y%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20del%20Estado%20de%20Jalisco\\_0.pdf](https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/C%C3%B3digo%20Electoral%20y%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20del%20Estado%20de%20Jalisco_0.pdf)

Código electoral del estado de Michoacán de Ocampo. Recuperado de <http://congresomich.gob.mx/cem/wp-content/uploads/CODIGO-ELECTORAL-REF-01-DE-JUNIO-2017-QUINTA-SECCI%C3%93N.pdf>

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/codigos/pdf/CIELECTORMO.pdf>

Ley Electoral del Estado de Nayarit. Recuperado de <https://www.nayarit.gob.mx/transparenciainfiscal/marcoregulatorio/ordenamientos/Ley%20Electoral%20del%20Estado%20de%20Nayarit.htm>

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20ELECTORAL%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Oaxaca. Recuperado de <http://ieepco.org.mx/archivos/documentos/2018/LIPEEO%202018.pdf>

Código de instituciones y procesos electorales del estado de Puebla. Recuperado de [https://iee-puebla.org.mx/2015/normatividad/codigo\\_de\\_instituciones\\_y\\_procesos\\_electorales\\_del\\_estado\\_de\\_puebla.pdf](https://iee-puebla.org.mx/2015/normatividad/codigo_de_instituciones_y_procesos_electorales_del_estado_de_puebla.pdf)

Ley electoral de Quintana Roo. Recuperado de [https://www.iegroo.org.mx/2018/descargas/legislacion/LEY\\_INSTITUCIONES\\_PROCE-DIMIENTOS\\_ELECTORALES\\_QUINTANA\\_ROO\\_2018.pdf](https://www.iegroo.org.mx/2018/descargas/legislacion/LEY_INSTITUCIONES_PROCE-DIMIENTOS_ELECTORALES_QUINTANA_ROO_2018.pdf)

Ley Electoral del Estado de Querétaro. Recuperado de [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057\\_59\\_18.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057_59_18.pdf)

Ley Electoral del estado de San Luis Potosí. Recuperado de [http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Ley\\_Electoral\\_del\\_Estado\\_de\\_San\\_Luis\\_Potosi\\_31\\_Mayo\\_2017\(1\).pdf](http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/Ley_Electoral_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_31_Mayo_2017(1).pdf)

Ley de instituciones y procedimientos electorales para el Estado de Sonora. Recuperado de <http://www.ieesonora.org.mx/documentos/legislacion/estatales/lipees.pdf>

Ley Electoral y de partidos políticos del Estado de Tabasco. Recuperado de [http://www.iepct.org.mx/docs/marco\\_legal/Ley\\_Electoral\\_y\\_de\\_Partidos\\_Politicos\\_del\\_Estado\\_de\\_Tabasco.pdf](http://www.iepct.org.mx/docs/marco_legal/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Politicos_del_Estado_de_Tabasco.pdf)

Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. Recuperado de [http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/Ley\\_Electoral.pdf](http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/Ley_Electoral.pdf)

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Recuperado de <https://www.tetlax.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/Ley-Institucs-y-Procedims-Elects-Tlax-30-dic-16.pdf>

Código electoral para el estado de Veracruz. Recuperado de <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/ELECTORAL150701.pdf>

Ley de instituciones y procedimientos electorales del estado de Yucatán. Recuperado de <http://www.iepac.mx/public/marco-normativo/leyes/legislacion-estatal/LEY-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOS-ELECTORALES-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN-31-05-2017.pdf>

Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Recuperado de <http://www.congresozac.gob.mx/f/todojuridico&cual=173>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf)

Arreola, A. (2015). *Legislación Electoral y Partidos Políticos en la República Mexicana 1917-1945*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral del Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México Coordinación de Humanidades.

Hernández, M. *La importancia de las candidaturas independientes*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral No. 12 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012 y Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia del 6 de Agosto de 2008, STCIDHM01, en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf> consultada el 7 de septiembre de 2017.

Del Carmen, A. (2013). El principio de autonomía de la voluntad. Recuperado de [http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r20\\_trabajo-6.pdf](http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/pdf/r20_trabajo-6.pdf)

Gamboa M., *Candidaturas independientes. Estudio Conceptual, de antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX Legislatura y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones especializadas*. México, Congreso de la Unión, p. 17. [Consulta: 15 de septiembre, 2016]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf> [ Links ]

González Oropeza, Manuel, *Candidaturas independientes*, Ensayos, p. 46. [Consulta: 15 de septiembre de 2016]. Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/4/ens/ens7.pdf> [ Links ]

Instituto Nacional Electoral. (n.d.). Retrieved July 24, 2017, from [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas/Candidatos.html](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/Candidatos.html)

*Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. Tomo II*. Instituto de Investigaciones Jurídicas Letra C. UNAM. Editorial Porrúa. México, 2006. Págs. 55 y 56.

Castañeda, J. Escrito presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos fechado el 5 de julio de 2007 (Consulta: 22 abril, 2014) P. 150-168. <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/expedientes/sap7>. Pdf.

IDEA, International. (2009). *Institute for Democracy and Electoral Assistance. Evaluar la calidad de la democracia*. Suecia: IDEA, International.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, (2004); Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Biblioteca Jurídica de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx>

UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

ACE PROJECT. Marco Jurídico. Recuperado: Julio 24, 2017, de [https://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfb/lfb05/lfb05b/lfb05b02?set\\_language=es](https://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfb/lfb05/lfb05b/lfb05b02?set_language=es)

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: San José: Editorama, 2001. Disponible en: [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr) [Última consulta: 24 de marzo de 2003).

Banco Mundial, "Ayudando a los países a combatir la corrupción: el papel del banco mundial" (1997).

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

Convención Americana de Derechos Humanos. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos\\_publicaciones\\_colecciondebolsillo\\_10\\_convencion\\_americana\\_ddhh.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/derechoshumanos_publicaciones_colecciondebolsillo_10_convencion_americana_ddhh.pdf)

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

## **ANEXOS**



## ANEXO 1

### Resultados de la calidad de la democracia en América Latina, 2014.

Tabla 1. Calidad de la democracia en América Latina  
Resumen

País	RoL	EA	IIA	PP	PC	E	ES	R	Total
Uruguay	3,44	3,74	3,74	4,75*	4,07	4,78	2,65	3,84	3,88
Chile	3,82	4,42	2,69	4,54*	3,71	4,78	3	3,84	3,85
Costa Rica	3,63	4,04	2,82	4,07*	4,39*	4,33	3,37	3,5	3,77
Brasil	2,5	4,86	3,4	4,23	4,28	4,17	2,85	3,16	3,68
Argentina	2,27	3,75	4,34	4,17	3,93*	4,17	3,09	3,26	3,62
Perú	2,46	3,07	3,57	4,12	3,89	3,5	2,55	3,03	3,27
El Salvador	2,19	3,77	3,45	3,53*	3,67*	3,98*	2,44	2,98	3,25
Paraguay	1,81	3,7	3,39	3,58	3,54	3,58	2,31	3,23*	3,14
México	2,37	3,47	3,25	3,44	3,68	3,11	2,99	2,78	3,14
Bolivia	2,16	3,5	3,38	4,08	2,7	3,48	2,33	2,97	3,08
Guatemala	2,37	3,86	2,27	3,3*	3,92	3,37*	2,13	2,94	3,02
Colombia	1,77	3,1*	3,33	2,66	3,54*	3,22	2,31	3,07	2,88
Ecuador	1,74	2,38	1,96	3,74	3,42	3,22	2,5	3,49	2,81
Nicaragua	1,7	1,15	3,49	3,07	2,92	2,21	2,41	2,86	2,48
Venezuela	0,92	1,85	2,67	2,91	2,74	2	3,1	3,19	2,42

\* Para estos valores, podemos destacar una mejora sobre la base de los últimos datos disponibles vis-à-vis la media de los años anteriores, como el resultado de la evaluación de expertos (Véase Morlino y Tovar, en prensa).

Fuentes: Véase el Anexo II.

Resultados de la calidad de la democracia en América Latina, 2014. Fuente: Morlino, 2014.

## ANEXO 2

### Sistemas electorales para legislaturas nacionales

	Número de países/territorios		Población total		Democracias establecidas		Población		Nuevas democracias		Población		Otros países		Población	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11					
<b>MS</b>	48	24%	2 152 260 812	43.5%	22	32.4%	1 458 403 073	70.3%	4	13.0%	205 865	0.1%	22	22%	693 651 874	27.0%
<b>VB</b>	14	7.0%	32 084 947	0.7%	8	11.8%	1 515 622	0.1%	0	0%	0	0%	6	6.0%	30 569 325	1.2%
<b>VBP</b>	4	2.0%	30 423 015	0.6%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	4	4.0%	30 423 015	1.2%
<b>VA</b>	3	1.5%	26 214 298	0.5%	2	2.9%	25 333 424	1.2%	0	0%	0	0%	1	1.0%	880 874	0.0%
<b>DR</b>	23	11.5%	417 245 303	8.4%	3	4.4%	60 534 006	2.9%	2	6.5%	14 708 102	4.8%	18	18.0%	342 003 195	13.3%
<b>RPL</b>	71	35.5%	1 239 776 399	25.0%	22	32.3%	253 108 652	12.2%	19	61.3%	168 528 219	55.0%	30	30.0%	818 139 528	32%
<b>VUT</b>	2	1.0%	4 366 409	0.1%	2	2.9%	4 366 409	0.2%	0	0%	0	0%	0	0.0%	0	0%
<b>RPP</b>	8	4.0%	240 561 786	5.0%	3	4.5%	95 142 582	4.6%	1	3.2%	10 032 375	3.3%	4	4.0%	135 386 829	5.3%
<b>SP</b>	21	10.5%	765 240 547	15.4%	2	2.9%	175 931 177	8.5%	5	16.0%	112 701 569	36.8%	14	14.0%	476 607 801	18.7%
<b>VUNT</b>	4	2.0%	34 327 534	0.6%	2	2.9%	202 655	0.0%	0	0%	0	0%	2	2.0%	34 124 879	1.3%
<b>CB</b>	1	0.5%	12 809	0.0%	1	1.5%	12 809	0.0%	0	0%	0	0%	0	0.0%	0	0%
<b>modificado</b>																
<b>VL</b>	1	0.5%	27 833	0.0%	1	1.5%	27 833	0.0%	0	0%	0	0%	0	0.0%	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>		<b>4 942 541 692</b>		<b>68</b>		<b>2 074 578 242</b>		<b>31</b>		<b>3 061 761 130</b>		<b>101</b>		<b>2 561 787 320</b>	

Distribución de tipos de sistemas electorales, 2006. Tomado de bases de datos de IDEA Internacional; que incluye para la clasificación de las democracias, la clasificación por país de Freedom House, [www.freedomhouse.org/ratings](http://www.freedomhouse.org/ratings); y para la población, Agencia Central de Información de EUA (US Central Intelligence Agency) World Factbook y estimaciones adicionales para los países y territorios no incluidos en Factbook.

Donde:

- 1 = Porcentaje de los 200 países considerados que tienen este tipo de sistema electoral.
- 2 = Porcentaje del total de población de los 200 países que viven con este tipo de sistema electoral.
- 3 = Número de países/territorios.
- 4 = Porcentaje de las democracias establecidas que tienen este tipo de sistema electoral.
- 5 = Porcentaje de población en las democracias establecidas que viven con este tipo de sistema electoral.
- 6 = Número de países/territorios.
- 7 = Porcentaje de las nuevas democracias que tienen este tipo de sistema electoral.
- 8 = Porcentaje de población en las nuevas democracias que viven con este tipo de sistema electoral.
- 9 = Número de países/territorios.
- 10 = Porcentaje de "otros" países que tienen este tipo de sistema electoral.
- 11 = Porcentaje de población en "otros" países que viven con este tipo de sistema electoral.

### ANEXO 3

#### ***Requisitos para ser candidato independiente Iberoamérica.***

	<b>Para cargo de Presidente</b>	<b>Para otros cargos</b>	<b>Otro tipo de requisitos</b>
Bolivia			Sólo se puede ser candidato independiente, a través de Agrupaciones Ciudadanas.
Chile	Para las candidaturas independientes a Presidente de la República deberá suscribirse ante cualquier notario por un número de ciudadanos, habilitados para ejercer el derecho a sufragio, no inferior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de Diputados.	Las candidaturas independientes a Diputados o Senadores requerirán del patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial.	
Colombia	Para inscribir candidatos a la Presidencia los grupos significativos de ciudadanos deben reunir un número de firmas válidas equivalentes al 3 por ciento del número total de los votos válidos en la anterior elección presidencial.	Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos deben ser inscritos por un comité integrado por tres miembros que debe registrarse al menos un mes antes del cierre de inscripciones y antes de empezar a recoger las firmas.	Contar con el respaldo de firmas equivalentes, al menos, al veinte por ciento del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer en la respectiva circunscripción. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para la inscripción de un candidato.

---

<b>Cuba</b>		Los candidatos a delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular, son nominados en asambleas generales de electores de áreas de una circunscripción electoral, de las que aquéllos sean residentes, convocadas al efecto por la Comisión Electoral de Circunscripción.
<b>Ecuador</b>	Contar con un respaldo de firmas equivalente a 5% de los electores empadronados. Con excepción a los que han participados en las dos últimas elecciones pluripersonales quienes sólo deben tener el 0.05% de los votos válidos.	
<b>El Salvador</b>		Para circunscripciones electorales de hasta trescientos mil electores, seis mil firmas; en circunscripciones electorales de trescientos mil uno a seiscientos mil electores, ocho mil firmas; en circunscripciones electorales de seiscientos mil uno a novecientos mil electores, diez mil firmas; en circunscripciones. Además de encontrarse en el ejercicio de sus derechos, no haber sido funcionario público anteriormente y no estar afiliados a ningún partido político como en alianza con uno de éstos.
<b>Honduras</b>	El respaldado por un número de firma equivalente al 2% del padrón electoral.	

---

---

<b>México</b>	Para Presidente contar con el equivalente al 1% que debe estar integrada por electores de por lo menos diecisiete que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.	Para senadores de mayoría relativa contar con el equivalente al 2% que debe de estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos. Para diputados de mayoría relativa el equivalente al 2% que debe estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
<b>Panamá</b>	Contar con el 2% para Presidente y Vicepresidente.	Contar con las firmas del 4% para Diputados, Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento 4%
<b>Paraguay</b>	Ser patrocinado por electores en número no menor al 0,50% (cero cincuenta por ciento) de votos válidos emitidos en las últimas elecciones de que se trate.	
<b>Perú</b>	A través de una agrupación independiente que esté integrado con un número no menor del 1% del total nacional de votantes del proceso electoral próximo anterior.	A través de una agrupación independiente que esté integrado con un número no menor del 1% del total nacional de votantes del proceso electoral próximo anterior.

---

---

**República  
Dominicana**

Deberán ingresar a través de una agrupación política compuesto por un número de miembros no menor del porcentaje según su cargo.

**Venezuela** Contar con al menos con las firmas del 5% de los electores

---

Fuente: elaboración propia, con base en las legislaciones de cada país.

## ANEXO 4

### ***Requisitos para candidatos independientes en las entidades federativas para el cargo de Diputado local.***

Estados	Cantidad de firmas	Integración de firmas
Aguascalientes	Al menos 3%.	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos.
Baja california	Por lo menos la mitad de las secciones electorales del distrito respectivo que sumen entre todas cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de la correspondiente demarcación distrital.	En caso de que la demarcación territorial del distrito sea la misma del correspondiente municipio, se aplicará el porcentaje del 2.5 de ciudadanos que figuren en la lista nominal de la demarcación municipal.
Baja California Sur	Equivalente al 5%.	Integradas por electores de por lo menos de la mitad de las secciones electorales, que sumen cuando menos 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellos.
Campeche	Al menos 2%.	Integradas por electores de por lo menos cinco municipios que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada uno de ellos.
Chiapas	El equivalente al 0.25%.	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1%.
Chihuahua	El equivalente al 3% de la lista nominal correspondiente al distrito.	Integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos 2% de la lista nominal de cada uno de dichas secciones.
Coahuila	El equivalente al 1.5% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión.	
Colima	Igual o mayor al 3% del padrón electoral de la demarcación territorial de la elección que corresponda.	

Durango		Equivalente al 3%.	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que comprenda que sumen como mínimo el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Estado de México	de	Equivalente al 3%.	Estar integrada por electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.
Guanajuato		Equivalente al 3%.	Estar integrada por electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.
Guerrero		Equivalente al 3%.	Estar integrada por electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.
Hidalgo		Equivalente al 3%.	Estar integrada por electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen por lo menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.
Jalisco		Equivalente al 1%.	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Michoacán		Al menos 2%.	Deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en al menos tres cuartas partes de los municipios que componen el distrito cuando así proceda.
Morelos		Equivalente al 2%.	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen el 2% o más de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

---

Nayarit	Al menos 15%.	
Nuevo León	Equivalente al 2%.	Estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del citado distrito, que representen al menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.
Oaxaca	Equivalente al 2%.	Integrada por ciudadanos de al menos la mitad más uno de los municipios que integran el distrito electoral correspondiente.
Puebla	Equivalente al 3%.	Integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al 2% del listado que le corresponda.
Querétaro	Al menos el 3%.	
Quintana Roo	Equivalente al 3%.	
San Luis Potosí	Por lo menos el 2% de la lista nominal del estado.	
Sinaloa	Al menos el 2%.	Integradas por electores de por lo menos la mitad de las secciones del distrito. En aquellos distritos electorales que comprendan el territorio de más de un municipio o porción de uno o más de ellos, el porcentaje de apoyo ciudadano procurará encontrarse de manera proporcional entre dichos municipios.
Sonora	El 3%.	
Tabasco	El equivalente al 6%.	Integrada por electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales, que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en el padrón electoral correspondiente.
Tamaulipas	El 3%.	
Tlaxcala	Equivalente al 6%.	

---

---

Veracruz	Equivalente al 3%.	Integrada por ciudadanos de la totalidad de los municipios que integren el distrito y que sumen como mínimo el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.
Yucatán	Equivalente al 5%.	Integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en las listas nominales de electores de cada una de ellas.
Zacatecas	Equivalente al 2%.	Integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad del o los municipios que lo conformen que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

---

Fuente: elaboración propia con datos de las legislaciones electorales locales mexicanas.

## ANEXO 5

**Requisitos para candidatos independientes en las entidades federativas para Ayuntamientos.**

Estados	Cantidad de Firmas	Integración de Firmas	Otros
Aguascalientes	Al menos el 5%	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3%	
Baja California	Por lo menos una tercera parte de las secciones electorales del municipio correspondiente que entre todas sumen cuando menos el 2.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de la demarcación municipal.		
Baja California Sur	El equivalente al 5%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.	

---

Campeche	<p>Para las planillas de ayuntamientos de Mayoría Relativa: al menos el tres por ciento. Para la elección de planillas de juntas municipales de Mayoría Relativa al menos el tres por ciento.</p>	<p>Para las planillas de ayuntamientos de Mayoría Relativa: Estar integradas por electores de por lo menos la mitad de las secciones, que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas. Para la elección de planillas de juntas municipales de Mayoría Relativa estar integradas por electores de por lo menos la mitad de las secciones, que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.</p>
Chiapas	<p>En municipios con una población de hasta 10,000 electores inscritos en la lista nominal, el 3%; En municipios con una población de 10,001 hasta 30,000 electores, el equivalente al 2.5%. En municipios con una población de 30,001 hasta 50,000 electores, el equivalente al 2%. En municipios con una población de 50,001 hasta 100,000 el equivalente al 1.5% de la lista nominal de electores, y estar integradas por ciudadanos de por lo menos la mitad de secciones electorales que representen el 0.75%. En municipios con una</p>	<p>En municipios con una población de hasta 10,000 electores inscritos en la lista nominal: estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de secciones electorales que represente cuando menos el 1.5%. En municipios con una población de 10,001 hasta 30,000 electores, estar integrados por ciudadanos de por lo menos la mitad de secciones electorales del 1.2%. En municipios con una población de 30,001 hasta 50,000 electores,</p>

---

---

población de 100,001 hacia adelante el equivalente al 1% estar integrados por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del 1%. En municipios con una población de 50,001 hasta 100,000 estar integradas por ciudadanos de por lo menos la mitad de secciones electorales que representen el 0.75%. En municipios con una población de 100,001 hacia adelante estar integradas por ciudadanos de por lo menos la mitad de secciones electorales que representen el 0.50%.

Chihuahua

Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción I: el equivalente al tres por ciento. Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción II: el equivalente al cuatro por ciento. Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción III: el equivalente al seis por ciento. Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción I: estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales. Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción II: estar

---

---

IV: el equivalente al diez por ciento. integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales. Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción III: estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el tres por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales. Para la planilla de miembros del ayuntamiento y síndico, en el caso de que los cabildos se integren de conformidad con la fracción IV: estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el cuatro por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales.

---

---

Coahuila		El equivalente al 1.5 por ciento de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión.	
Colima		sea igual o mayor del 3% del Padrón Electoral de la demarcación territorial de la elección que corresponda.	
Durango		El equivalente al tres ciento.	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que comprenda, que sumen como mínimo el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Estado de México	de	El equivalente al 3%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Guanajuato		El equivalente al 3%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Guerrero		El equivalente al 3%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de

---

---

		electores en cada una de ellas.
Hidalgo	El equivalente al 3%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Jalisco	El equivalente al dos por ciento	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Michoacán	Contar con al menos el dos por ciento de la lista nominal.	
Morelos	El equivalente al 3%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen el 3% o más de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

---

---

Nayarit

Para la planilla de candidatos a Presidente y Síndico Municipal, dicha relación deberá contener cuando menos, los datos y la firma de ciudadanos del municipio correspondiente, conforme a los siguientes rangos:

1. Hasta 15,000 electores, el 20%;
2. De 15,001 hasta 30,000 electores, el 15%;
3. De 30,001 hasta 50,000 electores, el 12%;
4. De 50,001 hasta 80,000 electores, el 10%, y
5. De 80,001 electores en adelante, el 8%.

Para las fórmulas de candidatos a regidor, la relación deberá contener cuando menos los datos y la firma de ciudadanos de la demarcación respectiva, conforme a los siguientes rangos:

1. Hasta 2,000 electores, el 20%;
  2. De 2,001 hasta 4,000 electores, el 18%;
  3. De 4,001 hasta 8,000 electores el 15%;
  4. De 8,001 hasta 16,000 electores, el 12%, y
  5. Superior a 16,000 electores, el 10% de la lista nominal respectiva.
-

---

Nuevo León

La cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al porcentaje que según corresponda, conforme a lo siguiente; I. El veinte por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta no exceda de cuatro mil electores; II. El quince por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cuatro mil uno electores pero no exceda de diez mil; III. El diez por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de diez mil uno electores pero no exceda de treinta mil; IV. El siete por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de treinta mil uno electores pero no exceda de cien mil; V. El cinco por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cien mil uno electores pero no exceda de trescientos mil; y VI. El tres por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de trescientos mil uno electores. En los casos de los incisos anteriores, se utilizará la lista nominal respectiva con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y el respaldo señalado deberá estar conformado por ciudadanos de por lo

---

---

menos la mitad de las secciones electorales del Municipio que corresponda, que representen al menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.

Oaxaca

El equivalente al 2%

Estar integrada por ciudadanos de, por lo menos la mitad de las secciones electorales que integra el municipio.

---

Puebla	<p>Para el caso de los distritos cuya cabecera es el municipio de Puebla, el equivalente al 3%. En municipios que cuenten con un listado nominal de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3%. Para el caso del Municipio de Puebla la relación se conformará por lo menos con el 3%</p>	<p>Para el caso de los distritos cuya cabecera es el municipio de Puebla, la cual se integrará por electores de por lo menos las dos terceras partes de las secciones electorales que componen el distrito. En municipios que cuenten con un listado nominal de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren. Para el caso del Municipio de Puebla, por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal, y estará conformada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.</p>	<p>Para el caso de los distritos cuya cabecera es el municipio de Puebla, En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral podrá ser menor al 2% del listado que le corresponde. En municipios que cuenten con un listado nominal de hasta cinco mil ciudadanos inscritos, En municipios que cuenten con un listado nominal superior a cinco mil ciudadanos inscritos, se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el listado correspondiente al municipio de que se trate, y estará integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren. Para el caso del Municipio de Puebla, En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos según sea el caso a los que hace mención este inciso podrá ser menor al 2% del listado que le corresponda.</p>
Querétaro	<p>El respaldo de por lo menos el tres por ciento</p>		

---

Quintana Roo	El respaldo de por lo menos el tres por ciento de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección, el Consejo General declarará desierto el proceso de selección de candidato independiente en la elección de que se trate.	
San Luis Potosí	por lo menos el dos por ciento	
Sinaloa	al menos el dos por ciento	estar integrada por electores de por lo menos la mitad de las secciones del municipio, que sumen cuando menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.
Sonora	El 3%	
Tabasco	El número de cédulas de respaldo los porcentajes requeridos del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate, serán los siguientes por grupo de municipios: I. En municipios de hasta cincuenta mil electores, el ocho por ciento; II. En municipios de cincuenta mil uno hasta cien mil electores, el seis por ciento; III. En municipios de cien mil uno hasta trescientos mil electores, el cuatro por ciento, y IV. En municipios de trescientos mil un electores en adelante, el tres por ciento.	En todos los grupos de municipios, las listas de respaldos deberán estar integradas por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en el padrón electoral en cada una de ellas.
Tamaulipas	El 3%	

---

---

Tlaxcala	El equivalente al 8% de la lista nominal de electores del municipio de que se trate, Para presidentes de comunidad, dicha relación deberá contener cuando menos la firma y datos señalados de una cantidad de ciudadanos equivalente al 12%	
Veracruz	El equivalente al tres por ciento	estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores del municipio.
Yucatán	Para la elección de planillas de ayuntamientos, de municipios cuyos cabildos se integran por 5 y 8 regidores, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 15% de la lista nominal correspondiente al municipio de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección; Para la elección de planillas de ayuntamientos, de municipios cuyos cabildos se integran por 11 regidores, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 10% de la lista nominal correspondiente al municipio de que se trate, con corte al 31 de agosto	

---

---

del año previo al de la elección, y Para la elección de planillas de ayuntamientos, de municipios cuyos cabildos se integran por 19 regidores, dicha relación deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal correspondiente al municipio de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección. La cédula de apoyo ciudadano que manifieste el porcentaje requerido en los términos de este artículo; se tendrán que acompañar de las copias simples de la credencial para votar vigentes de los ciudadanos que consten en la cédula, así como el respaldo electrónico de dicha información, en los formatos previamente establecidos por la Dirección Ejecutiva de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana.

Zacatecas

El equivalente al 2%

Estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la Lista Nominal de Electores en cada una de ellas.

---

## ANEXO 6

<b>Entidad federativa</b>	<b>Financiamiento Público</b>	<b>Financiamiento Privado</b>	<b>Medios de comunicación</b>
Aguascalientes	Como financiamiento público para gastos de campaña le corresponderá el que se asignaría a un partido político de nueva creación	El monto del financiamiento privado no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección	Son derechos de los candidatos independientes: Tener acceso a los tiempos en radio y televisión.
Baja California	Tienen derecho los Candidatos Independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, conforme a las disposiciones legales aplicables, únicamente en la etapa de las campañas electorales.
Baja California Sur	El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro.	No podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Podrán contratar publicidad para difundir sus actividades ordinarias, precampaña y de campaña en medios de comunicación impresos y electrónicos distintos a radio y televisión.
Campeche	Serán considerados como un Partido Político de nuevo registro en los términos que se señala en esta Ley de Instituciones.	No podrá rebasar en ningún caso, el diez por ciento de los topes de gastos de precampaña que correspondan para cada tipo de elección.	Son derechos de los candidatos independientes: II. Tener acceso a los tiempos en radio y televisión durante la campaña electoral, en los términos que el Instituto Nacional disponga.

Chiapas	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar en ningún caso, el 25% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro.
Chihuahua	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	El tope de gastos equivalente al 30% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales.
Coahuila	El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro.	El tope de gastos equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.	Al ejercer sus prerrogativas en radio y televisión, deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción, plataformas electorales, actividades permanentes y candidaturas a puestos de elección popular.
Colima	Tendrá derecho a recibir como financiamiento público el monto que corresponda como si se tratara de un partido político de nueva creación	El equivalente al 10% del tope de gasto para la elección.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión.
Durango	El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro,	No podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son derechos de los candidatos independientes registrados Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate,

---

únicamente en la etapa de las campañas electorales.

Estado de México	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales.
Guanajuato	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales.
Guerrero	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales.

---

Hidalgo	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales.
Jalisco	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, en su conjunto como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, en los términos de la Ley General, únicamente en la etapa de las campañas electorales;
Michoacán	Se determinará una partida económica estatal igual a la del partido político que reciba el menor financiamiento para la obtención del voto, respecto del proceso electoral inmediato anterior, con el objetivo de que se distribuya equitativa y proporcionalmente entre los candidatos independientes debidamente registrados.	No podrá ser superior en su totalidad al 10% del tope de gastos de la campaña del proceso electoral inmediato anterior	Son prerrogativas, derechos y obligaciones de los candidatos independientes registrados, los que les otorgue este Código y los ordenamientos electorales, en lo conducente, a los candidatos de los partidos políticos y coaliciones, así como, tener acceso a los tiempos de radio y televisión, de manera conjunta con todos los candidatos independientes registrados como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales.

Morelos	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Los ciudadanos morelenses tendrán el derecho de solicitar su registro ante el Instituto Morelense de manera independiente cumpliendo con los requisitos y términos establecidos por la normatividad en la materia. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas y tiempo en los medios de comunicación para las campañas electorales en los términos que señale la misma normatividad correspondiente.
Nayarit	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar en ningún caso, el 10% del límite máximo del gasto aprobado para la elección	
Nuevo León	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No excederá del diez por ciento del tope de gastos de campaña	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, de manera conjunta con todos los candidatos independientes registrados como si se tratará de un partido político de nuevo registro,
Oaxaca	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No deberá rebasar en ningún caso, el 30 % del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales.

Puebla	serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;
Querétaro	El equivalente al que reciba un partido político de reciente registro.	No deberán rebasar el que corresponda a un partido político de reciente registro ni provenir de fuentes de financiamiento ilícito o vinculación con poderes fácticos.	Los partidos políticos y los candidatos independientes, en su caso, harán uso del tiempo en radio y televisión que les corresponda conforme a lo establecido al artículo 41, base III
Quintana Roo	El equivalente al que reciba un partido político de reciente registro.	Respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos de precampaña al que se refiere esta Ley.	Los candidatos independientes, en su caso, harán uso del tiempo en radio y televisión que les corresponda conforme a lo establecido al artículo 41
San Luis Potosí	un fondo equivalente a la parte igualitaria que le corresponde a un partido político con registro o inscripción en el Consejo.	Respetando los montos máximos de aportaciones permitidas para los partidos políticos.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión en los términos previstos por la legislación electoral federal respectiva;
Sinaloa	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No excederá el diez por ciento del financiamiento público que les corresponda a los partidos políticos  El Instituto determinará el tope de gastos equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas	Son prerrogativas y derechos de las y los Candidatos Independientes registrados: II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate

---

		anteriores, según la elección de que se trate.	y únicamente en la etapa de las campañas electorales;
Sonora	Se constituirá como el de un partido político nuevo	Estar sujetos al tope de gastos que será del 10% de la campaña anterior.	Los candidatos independientes tienen derecho a acceder a los tiempos de radio y televisión, financiamiento público, designar representantes ante organismos electorales.
Tabasco	En su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar en ningún caso, el diez por ciento del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate.	1. Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados: II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;
Tamaulipas	Consistirá en un monto igual al que se le otorga a un partido político con nuevo registro	No podrá rebasar, en ningún caso, el tope de gasto que para la elección de que se trate, haya sido tasado para los partidos políticos.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro pero en forma proporcional, al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales, en términos de la Ley General;

---

Tlaxcala	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	El Consejo General determinará el tope de gastos equivalente al quince por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, de manera conjunta con todos los candidatos registrados como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;
Veracruz	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	Estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El Consejo General determinará el tope de gastos equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.	Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados: II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;
Yucatán	Serán considerados como un partido político de nuevo registro.	No podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.  El Consejo General del Instituto, determinará el tope de gastos equivalente al 10% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.	Son derechos y prerrogativas de los Candidatos Independientes registrados: II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;

---

Zacatecas	El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro.	No podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales
-----------	--	---	---

---

Fuente: elaboración propia con datos de las legislaciones electorales locales mexicanas.

## ANEXO 7

**Resultados del cómputo municipal. Caso de candidata independiente electa en 1998, estado de Tamaulipas, México.**

Partido	Número de votos
PAN	129
PRI	1743
PRD	52
PT	6
PVEM	0
PC	4
Candidatos no registrados	1890
Votos validos	3820
Votos nulos	248
<b>Votación total</b>	<b>4068</b>

Fuente: Nota Informativa Sobre el Caso de La C. María Del Rosario Elizondo Salinas, Electa Presidenta Municipal de Santader Jiménez, Tamaulipas, Como Candidata No Registrada en 1998, Ángel Miguel Sebastián Barajas, Seminario de Candidaturas Independientes: desafíos y propuestas, Cuernavaca, Morelos, 9 y 10 de agosto de 2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## ANEXO 8

### ***Etapas que comprende la selección de los candidatos independientes para elecciones federales***

Plazo	Descripción	Autoridad electoral
Se emite convocatoria	Señala los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello.	Instituto Nacional Electoral
Un días después		
Ciudadanos expresan su interés	Deberán informarlo al Instituto Nacional Electoral por escrito en el formato que éste determine.	Instituto Nacional Electoral
	Candidatos a:	
	Presidente	Al Secretario General del Instituto Nacional Electoral
	Senador	Al Vocal Ejecutivo de Junta Local
	Diputado	Al Vocal ejecutivo de la Junta Distrital
	Presentan documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal.	
	Acreditan su alta ante el Sistema de Administración Tributaria	
	Anexan los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente	

---

Ciudadanos obtienen una constancia y adquieren calidad de aspirante

Un días después

Aspirantes

Inician actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

Los aspirantes contarán con los siguientes días para recabar para recabar las firmas de apoyo correspondientes:

A Presidente

120 días

1% de la Lista Nominal de Electores en 17 entidades.

A Senador

90 días

2% de la Lista Nominal en la mitad de los Distritos correspondientes

A Diputados

60 días

2% de la Lista Nominal en la mitad de las secciones electorales correspondientes.

Se financiarán con recursos privados de origen lícito, sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General.

El aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como Candidato Independiente.

Registro de candidatos

Celebran la sesión de registro de candidaturas.

Consejos General, locales y distritales

---

---

	Dan a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.
Candidatos independientes	<p>Tienen acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales.</p> <p>Obtienen financiamiento público y privado (este último no podrá rebasar en ningún caso el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate).</p> <p>Designan representantes ante los órganos del Instituto.</p> <p>Solicitan a los órganos electorales copia de la documentación electoral, a través de sus representantes acreditados</p>

---

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad electoral.

## ANEXO 9

**Condiciones para las candidaturas independientes al puesto de gobernador en las 32 entidades federativas de México**

<b>Entidad federativa</b>	<b>Variable 1 Cantidad de Firmas</b>	<b>Variable 2 Método de Integración de firmas</b>
Aguascalientes	Al menos 5%	Al menos la mitad de las secciones electorales sumen al menos el 3% de los ciudadanos.
Baja California	Al menos 2%	Total libertad para integrar firmas.
Baja California Sur	Al menos 4%	Estar integrada por electores de por lo menos 9 distritos electorales, que sumen por lo menos 1% de los ciudadanos de la lista nominal en cada uno.
Campeche	Al menos 2%	Estar integrada por electores de por lo menos 5 municipios, que sumen cuando menos el 2% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.
Chiapas	El 0.25%	Que representen al menos el 0.15% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.
Chihuahua	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 45 municipios, que representen por lo menos el 2% de la lista nominal de dichos municipios.
Ciudad de México	El 1%	Debe ser recabado en al menos el 35% de las demarcaciones territoriales que abarca la Ciudad de México.
Coahuila	El 1.5%	Total libertad para integrar firmas.
Colima	Al menos 3%	Total libertad para integrar firmas.
Durango	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 20 municipios, que sumen por lo menos el 2% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Estado de México	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 64 municipios, que representen por lo menos el 1.5% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Guanajuato	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 24 municipios, que representen por lo menos el 1.5% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Guerrero	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 41 municipios, que representen por lo menos el 3 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Hidalgo	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos 43 municipios, que representen por lo menos el 1.5 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Jalisco	El 1%	Estar integrada por electores de por lo menos 75 municipios, que representen por lo menos el 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Michoacán	Al menos 2%	Debe estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales que se compone el estado.
Morelos	El 2%	Estar integrada por electores de por lo menos 17 municipios, que representen por lo menos el 1 % de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.
Nayarit	Al menos el 5%	Total libertad para integrar firmas.
Nuevo León	El 2%	Estar integrada por electores de por lo menos 26 municipios, que representen por lo menos el 1 % de los ciudadanos que figuren en la lista

		nominal de electores en cada una de ellas.
Oaxaca	El 2%	En por lo menos 15 distritos electorales.
Puebla	El 3%	Estar integrada por electores de por lo menos dos terceras partes de los municipios, en ningún caso la relación de ciudadanos por municipio podrán ser menor al 2 % del listado que le corresponda.
Querétaro	El 3%	Deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de distritos electorales en los que se compone el estado.
Quintana Roo	El 3%	Deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de distritos electorales en los que se compone el estado.
San Luis Potosí	El 2%	Total libertad para integrar firmas.
Sinaloa	El 2%	Estar integrada por electores de por lo menos la mitad de los municipios del estado, que sumen cuando menos el 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.
Sonora	El 3%	Total libertad para integrar firmas.
Tabasco	El 2%	Estar integrada por electores de por lo menos la mitad de los municipios del estado, que sumen cuando menos el 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.
Tamaulipas	El 3%	Total libertad para integrar firmas.
Tlaxcala	El 3%	Total libertad para integrar firmas.
Veracruz	El 3%	Estar integrada por electores de todos los distritos electorales que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

Yucatán	El 2%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos 54 municipios que sumen cuando menos el 1% de los ciudadanos que figuren en las listas nominales electorales en cada uno de ellos.
Zacatecas	El 1%	Estar integrada por ciudadanos de por lo menos 30 municipios o 9 distritos del estado que sumen cuando menos el 1% de los ciudadanos que figuren en las listas nominales electorales en cada una de ellas.

---

Fuente: elaboración propia con base en información de la legislación electoral de cada estado.

**ANEXO 10*****Elecciones a Gobernador en el Estado de Nuevo León, México (1997-2015)***

<b>AÑO</b>	<b>GANADOR</b>	<b>PARTIDO</b>
1997	Fernando Canales Clariond	Partido Acción Nacional
2003	José Natividad González Parás	Partido Revolucionario Institucional
2009	Rodrigo Medina de la Cruz	Partido Revolucionario Institucional
2015	Jaime Rodríguez Calderón	Candidato independiente

Fuente: elaboración propia.

## ANEXO 11

*Escaños por partido en el Congreso de Nuevo León 1997-2015*

1997- 2000	2000- 2003	2003- 2006	2006 -2009	2009 - 2012	2012- 2015	2015-2018
PAN:24	PAN: 23	PAN: 11	PAN: 22	PAN: 17	PAN: 20	IND: 2
PRD: 2	PRD: 1	IND: 2	PNA: 2	PANAL: 3	PANAL: 3	MC: 3
PRI: 14	PRI: 15	PRD: 1	PRD: 1	PRD: 1	PRD: 2	PAN: 17
PT: 2	PT: 2	PRI: 23	PRI: 15	PRI: 20	PRI: 15	PANAL: 1
		PT: 3	PT: 2	PT: 1	PT: 2	PVEM: 2
		PVEM: 2				PRI: 16
						PT: 1

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Las siglas PT, PVEM, PANAL, MC e IND significan Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Partido Nueva Alianza, Partido Movimiento Ciudadano e Independiente, respectivamente.

## ANEXO 12

***Candidatos independientes a diputados locales en Nuevo León (2015)***

<b>Nombre</b>	<b>Sexo</b>	<b>Distrito</b>	<b>Número de votos</b>	<b>Porcentaje</b>
José Eduardo Santos González	Hombre	Distrito VIII	6,792	8.66%
Olga Valentina Treviño Hinojosa	Mujer	Distrito IX	6,702	9.45%
Antonio González Quintero	Hombre	Distrito XIII	6,814	8.66%
Martha Magdalena Montes Salazar	Mujer	Distrito XIV	7,785	7.96%
Antonio Román Pereyra	Hombre	Distrito XV	3,886	6.95%
José Guadalupe González González	Hombre	Distrito XVI	14,594	7.50%
José Antonio Sánchez Ortega	Hombre	Distrito XVII	12,655	8.93%
Tatiana Clouthier Carrillo	Mujer	Distrito XVIII	9,488	11.97%
Eva Trujillo Ramírez	Mujer	Distrito XIX	8,652	9.11%
Luis Aurelio Guevara Garza	Mujer	Distrito XX	13,648	10.72%
José Luis Rodela Alemán	Hombre	Distrito XXI	869	2.29%

Fuente: elaboración propia con información del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Rasgos generales del cristianismo, liberalismo y sufragio universal. ....	30
Tabla 2. Medición de calidad de la democracia. Proceso favorable de rendición de cuentas.....	66
Tabla 3. Medición de calidad de la democracia.....	66
Tabla 4. Medición empírica en el modelo de Shmitter. ....	67
Tabla 5. Preguntas clave y específicas en el Modelo de Medición de IDEA. ....	79
Tabla 6. Conceptos de calidad en el modelo de Morlino.....	84
Tabla 7. Dimensiones en el Modelo de Morlino.....	85
Tabla 8. Sub-dimensiones, indicadores y fuentes en el modelo de Morlino. ....	88
Tabla 9. Evaluación cualitativa de Argentina en el modelo de Morlino.....	89
Tabla 10. Dimensiones de Morlino aplicadas a las candidaturas independientes.	92
Tabla 11. Dimensión Estado de Derecho para candidaturas independientes. ....	94
Tabla 12. Dimensión Rendición de cuentas vertical para candidaturas independientes.....	97
Tabla 13. Dimensión Rendición de Cuentas Horizontal para candidaturas independientes.....	99
Tabla 14. Dimensión Participación Política para candidaturas independientes. ....	101
Tabla 15. Dimensión Competencia Política para candidaturas independientes..	103
Tabla 16. Dimensiones Libertad e Igualdad para candidaturas independientes. ....	105
Tabla 17. Dimensión Capacidad de Respuesta en candidaturas independientes. .....	107
Tabla 18. Características de los sistemas electorales.....	122

<b>Tabla 19. Características del sistema electoral mixto de Nuevo León, México...</b>	<b>123</b>
<b>Tabla 20. Candidaturas independientes en el mundo. Proyecto ACE, Red de Conocimientos Electorales. ....</b>	<b>129</b>
<b>Tabla 21. Comparativo de la permisión de candidaturas independientes en el mundo. ....</b>	<b>129</b>
<b>Tabla 22. Comparativo de la permisión de candidaturas independientes en Iberoamérica. ....</b>	<b>130</b>
<b>Tabla 23. Financiamiento público, privado y acceso a medios de comunicación en Iberoamérica. ....</b>	<b>133</b>
<b>Tabla 24. Requisitos para candidatos independientes en las entidades federativas para el cargo de Ejecutivo. ....</b>	<b>137</b>
<b>Tabla 25. Análisis de los principales modelos de medición para una democracia de calidad. ....</b>	<b>191</b>
<b>Tabla 26. Modelo Aplicado a las Candidaturas Independientes en Nuevo León. Enfoque de Procedimiento. ....</b>	<b>197</b>
<b>Tabla 27. Modelo Aplicado a Candidaturas Independientes en Nuevo León. Enfoque de Contenido. ....</b>	<b>199</b>
<b>Tabla 28. Modelo Aplicado a Candidaturas Independientes en Nuevo León. Enfoque de Resultados. ....</b>	<b>200</b>
<b>Tabla 29. Subdimensión de Libertad para ser candidato independiente. ....</b>	<b>202</b>
<b>Tabla 30. Libertad para ser candidato independiente (pregunta orientadora e indicador). ....</b>	<b>206</b>

<b>Tabla 31. Indicador de medición del grado de libertad para las candidaturas independientes por entidad federativa.....</b>	<b>213</b>
<b>Tabla 32. Resultados del Indicador de Medición del grado de libertad para las candidaturas independientes por entidad federativa. ....</b>	<b>219</b>
<b>Tabla 33. Subdimensión Autonomía de las autoridades electorales.....</b>	<b>224</b>
<b>Tabla 34. Autonomía de las autoridades electorales (pregunta orientadora e indicador).....</b>	<b>228</b>
<b>Tabla 35. Requisitos para ser autoridad electoral en México y en Nuevo León..</b>	<b>229</b>
<b>Tabla 36. Subdimensión Marco jurídico que que impida intervención gubernamental, abuso de poder o corrupción. ....</b>	<b>234</b>
<b>Tabla 37. Marco jurídico que impida intervención gubernamental o abuso de poder y corrupción (pregunta orientadora e indicador). ....</b>	<b>238</b>
<b>Tabla 38. Subdimensión Elecciones justas, libres y periódicas.....</b>	<b>248</b>
<b>Tabla 39. Elecciones libres, justas y periódicas (pregunta orientadora e indicador). ....</b>	<b>249</b>
<b>Tabla 40. Subdimensión Presencia de un sistema de partidos políticos plural..</b>	<b>254</b>
<b>Tabla 41. Presencia de un sistema de partidos políticos plural (pregunta orientadora e indicador). ....</b>	<b>257</b>
<b>Tabla 42. Partidos y resultados de elección de gobernador de Nuevo León 1997. ....</b>	<b>257</b>
<b>Tabla 43. Partidos y resultados de elección de gobernador de Nuevo León 2003. ....</b>	<b>258</b>

<b>Tabla 44. Partidos y resultados de elección de gobernador de Nuevo León 2009.</b>	<b>259</b>
.....	
<b>Tabla 45. Partidos y resultados de elección de gobernador de Nuevo León 2015.</b>	<b>259</b>
.....	
<b>Tabla 46. Subdimensión Otros candidatos independientes.....</b>	<b>262</b>
<b>Tabla 47. Otros candidatos independientes (pregunta orientadora e indicador).</b>	<b>264</b>
<b>Tabla 48. Subdimensión Oportunidades de participación política.....</b>	<b>270</b>
<b>Tabla 49. Oportunidades de Participación Política (pregunta orientadora e indicador).....</b>	<b>272</b>
<b>Tabla 50. Principales resultados del estudio Perfil del Elector Neolonés.....</b>	<b>278</b>
<b>Tabla 51. Subdimensión Participación Electoral.....</b>	<b>282</b>
<b>Tabla 52. Participación electoral (pregunta orientadora e indicador). ....</b>	<b>282</b>
<b>Tabla 53. Participación en elecciones estatales por entidad federativa. Elección para Presidente de la República. ....</b>	<b>283</b>
<b>Tabla 54. Estadísticos de Participación en elecciones estatales en México. ....</b>	<b>284</b>
<b>Tabla 55. Subdimensión Alternancia efectiva. ....</b>	<b>290</b>
<b>Tabla 56. Alternancia efectiva (pregunta orientadora e indicador).....</b>	<b>290</b>
<b>Tabla 57. Alternancias por entidad federativa. ....</b>	<b>293</b>
<b>Tabla 58. Concentrado de alternancias en Poder Ejecutivo por entidad federativa. ....</b>	<b>294</b>
.....	
<b>Tabla 59. Subdimensión Acceso al Financiamiento Público. ....</b>	<b>297</b>
<b>Tabla 60. Acceso al financiamiento público (pregunta orientadora e indicador).</b>	<b>306</b>

<b>Tabla 61. Financiamiento público y gastos de campaña para la elección de gobernador 2015, Nuevo León.....</b>	<b>307</b>
<b>Tabla 62. Subdimensión Acceso al financiamiento privado. ....</b>	<b>308</b>
<b>Tabla 63. Acceso al financiamiento privado (pregunta orientadora e indicador). .....</b>	<b>314</b>
<b>Tabla 64. Subdimensión Acceso a otros tipos de prerrogativas (medios de comunicación).....</b>	<b>321</b>
<b>Tabla 65. Acceso a otros tipos de prerrogativas (medios de comunicación) (pregunta orientadora e indicador).....</b>	<b>329</b>
<b>Tabla 66. Subdimensión Derechos políticos, derecho al sufragio pasivo y representación proporcional a candidaturas independientes. ....</b>	<b>346</b>
<b>Tabla 67. Derechos políticos, derecho al sufragio pasivo y representación proporcional a candidaturas independientes (pregunta orientadora e indicador). .....</b>	<b>353</b>
<b>Tabla 68. Subdimensión Igualdad sustantiva basada en la competencia política. .....</b>	<b>359</b>
<b>Tabla 69. Igualdad sustantiva basada en la competencia política (pregunta orientadora e indicador). ....</b>	<b>361</b>
<b>Tabla 70. Subdimensión Factores que limitan la capacidad de respuesta.....</b>	<b>363</b>
<b>Tabla 71. Factores que limitan la capacidad de respuesta (pregunta orientadora e indicador).....</b>	<b>365</b>
<b>Tabla 72. Subdimensión Percepción ciudadana. ....</b>	<b>377</b>
<b>Tabla 73. Percepción ciudadana (pregunta orientadora e indicador).....</b>	<b>378</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1. Elementos constitutivos del sufragio universal..</b> .....	<b>36</b>
<b>Figura 2. Esquema de Beetham sobre los derechos políticos.....</b>	<b>38</b>
<b>Figura 3. Conexiones causales en el modelo de Powell.....</b>	<b>68</b>
<b>Figura 4. Modelo de IDEA sobre calidad de la democracias. ....</b>	<b>79</b>
<b>Figura 5. Pasos para la Evaluación de una democracia. ....</b>	<b>81</b>
<b>Figura 6. Síntesis del Modelo de Morlino.....</b>	<b>90</b>
<b>Figura 7. Tipología de Sistemas Electorales, según IDEA Internacional. ....</b>	<b>120</b>
<b>Figura 8. Modelo de enfoque de la calidad de Leonardo Morlino.....</b>	<b>196</b>
<b>Figura 9. Porcentajes de firmas en las 32 entidades federativas. ....</b>	<b>212</b>
<b>Figura 10. Participación electoral en Nuevo León.....</b>	<b>286</b>
<b>Figura 11. Comparativo elección de Gobernador del Estado Nuevo León 1997-2015.</b> .....	<b>296</b>
<b>Figura 12. La televisión, principal fuente de información. ....</b>	<b>333</b>
<b>Figura 13. Confianza en las instituciones. ....</b>	<b>334</b>
<b>Figura 14. Principal fuente de información de los ciudadanos.....</b>	<b>335</b>
<b>Figura 15. Opinión sobre medios de comunicación. ....</b>	<b>336</b>
<b>Figura 16. Confianza en medios de comunicación. ....</b>	<b>337</b>
<b>Figura 17. Usuarios de Internet en México.. ....</b>	<b>338</b>
<b>Figura 18. Tiempo dedicado a Internet y Televisión. ....</b>	<b>339</b>
<b>Figura 19. Actividades online relacionadas con la democracia.....</b>	<b>340</b>
<b>Figura 20. Subdimensiones para medir la igualdad en el caso de estudio.....</b>	<b>359</b>

<b>Figura 21. Evolución del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal en Nuevo León 2006-2017.....</b>	<b>367</b>
<b>Figura 22. Crecimiento Anual Porcentual Promedio del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal Nuevo León, 2012-2016.....</b>	<b>368</b>
<b>Figura 23. Evolución del empleo en Nuevo León 2010-2016.....</b>	<b>371</b>
<b>Figura 24. Evolución de la Inversión Extranjera Directa en Nuevo León 2003-2016. .....</b>	<b>373</b>
<b>Figura 25. Resultados Enfoque Procedimientos.....</b>	<b>385</b>
<b>Figura 26. Resultados Enfoque Contenido.....</b>	<b>388</b>
<b>Figura 27. Resultados Enfoque Resultados. ....</b>	<b>390</b>