

LA REELECCIÓN COMO VÍA DE APUNTALAMIENTO DE LA INTEGRIDAD ELECTORAL EN MÉXICO

ENHANCING ELECTORAL INTEGRITY THROUGH RE-ELECTION IN MEXICO

Patricio Ballados Villagómez¹

Paola Mendoza Mejía²

CONTENIDO

Introducción.....	1
A. Elementos teóricos de la integridad electoral relevantes para el análisis de reelección	4
B. Los dilemas de la reelección	6
1. Representatividad y rendición de cuentas	6
2. Participación equitativa y paridad de género.....	11
3. Participación justa y uso de recursos públicos	14

RESUMEN

En México, la introducción de la reelección, como una figura innovadora, en el sistema electoral dejó interrogantes sobre su naturaleza, sus objetivos y su operatividad. Esto genera incertidumbre sobre su aplicabilidad de cara a los comicios más grandes de México en 2018. Adicionalmente, frente a la necesidad de que los sistemas electorales funcionen con integridad, se vuelve más pertinente discutir los nuevos retos que plantea la reelección. En este documento se parte de la idea de que la reelección podría abonar a la integridad electoral siempre y cuando se analicen y reconsideren ciertos aspectos de la actual normatividad. Para ello, se analizarán los dilemas de la reelección a la luz de dos principios rectores de la integridad electoral: 1) la rendición de cuentas y 2) la participación política equitativa y justa. Con respecto al primer principio, la reelección se planteó desde sus inicios como un mecanismo de rendición de cuentas ya que hace un vínculo más estrecho con la ciudadanía, por lo cual debería abonar a la integridad electoral. No obstante, debido al sistema de representación proporcional en el país y a las reglas que permiten la elección consecutiva de legisladores por distintos principios, el vínculo con la ciudadanía es difuso. En segundo lugar, la reelección debería abonar a la participación equitativa y justa, sin embargo, existen dudas sobre su operatividad en dos regulaciones relacionados con ella: 1) la paridad de género y 2) la licencia para la postulación de candidaturas. Aquí nos preguntamos: ¿cómo habrán de convivir las reglas vigentes de paridad y de separación de cargo con la reelección? Si no se resuelven estos dilemas, corremos el riesgo de que la elección consecutiva mine a la integridad en lugar de abonar a ella.

INTRODUCCIÓN

El sistema político mexicano que emergió de la Revolución —y que se consolidó en 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario— tuvo como uno de sus pilares ideológicos la “no reelección”. Asentado en un límite temporal necesario del Poder Ejecutivo, la no

¹ Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.

² Coordinadora de Operación y Seguimiento de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (INE).

reelección como principio electoral se incluyó en todos los espacios de la representación popular: desde los municipios y congresos locales hasta el Congreso de la Unión y la Presidencia de la República. Si bien la clase política construyó vasos comunicantes entre estos ámbitos permitiendo que los mismos personajes regresaran, una y otra vez, a formar parte de un órgano legislativo, las continuas reformas electorales no abrirían la puerta a la elección consecutiva sino hasta 2014.

Debido a que se trata de una nueva figura en nuestro sistema electoral, la forma en que la reelección fue incorporada al texto constitucional y a la ley secundaria —por primera vez de carácter general (nacional)— dejó muchas interrogantes sobre su naturaleza, sus objetivos y, sobre todo, acerca de su operatividad. Conforme la reelección se aplicó en algunos estados durante proceso electoral de 2017 (Coahuila y Nayarit), y por medio de acciones jurisdiccionales, algunas de estas dudas han empezado a disiparse.

No obstante, la reelección aún genera incertidumbre sobre su aplicación de cara a los comicios más grandes de la historia, donde los diputados locales y miembros del ayuntamiento podrán optar por la elección consecutiva en 26 entidades del país. Ante la ausencia de reglas claras, vale la pena continuar la discusión sobre esta nueva figura. Más aún, el debate se vuelve apremiante si se toma en cuenta la necesidad de que los sistemas electorales se conduzcan con integridad.³ La falta de reglas claras nos obliga a reflexionar sobre los mecanismos con los cuales la reelección puede contribuir a garantizar la equidad y fortalecer la confianza ciudadana en el sistema democrático mexicano.

En este sentido, el presente documento busca plantear a la reelección como una vía para apuntalar la integridad del sistema electoral en México partiendo de una de las razones esgrimidas para su adopción: ser un auténtico mecanismo de rendición de cuentas que estreche el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes. Para ello, se necesita regular sobre todos aquellos elementos que inciden, directa o indirectamente, sobre la reelección

³ Definida la integridad electoral como las elecciones basadas en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política, y llevadas a cabo de manera profesional, imparcial y transparente a lo largo de todo el ciclo electoral, incluyendo la administración electoral y la labor jurisdiccional (*Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, IDEA, 2012).

abonando a la transparencia y equidad de los procesos electorales. De lo contrario, esta nueva modalidad en el sistema política mexicano podría minar la integridad electoral.

Los principios de la integridad electoral retomados para este análisis son: 1) la rendición de cuentas y 2) la participación política equitativa. Respecto al primer principio, la reelección fue planteada desde su concepción como un mecanismo con el cual los ciudadanos pudiesen evaluar el desempeño gubernamental o legislativo del servidor público. Desde el enfoque de integridad electoral, la rendición de cuentas es un aspecto fundamental para la credibilidad y legitimidad de las elecciones y, al mismo tiempo, la rendición de cuentas es resultado también de la calidad de las elecciones. Por lo cual, la reelección debería abonar a la integridad electoral como uno de los principales instrumentos para que las autoridades electas sean responsables —mediante el voto— de su desempeño.

No obstante, con lo que hoy tenemos en el marco normativo mexicano la reelección no necesariamente haría más estrecho el vínculo entre autoridades y ciudadanos. Dos aspectos ponen en riesgo su aportación a la rendición de cuentas. Primero, la reelección de legisladores establecida en la Carta Magna incluyó ambas vías de acceso: mayoría relativa y representación proporcional. Sin acotaciones adicionales, ha correspondido a las legislaturas estatales decidir algunas reglas adicionales, por ejemplo, abrir la posibilidad para quien electo por mayoría relativa puedan reelegirse por RP. Si bien la asignación partidista de curules con base en distintos criterios de votación intenta reflejar la pluralidad política, estos legisladores tienen un vínculo difuso con los electores pues son producto de las listas confeccionadas por las dirigencias partidistas. Segundo, los requisitos de elegibilidad en torno al nexo del representante con su comunidad. Tanto en el ámbito federal como en la mayoría de las entidades solamente se exige ser originario o tener vecindad en la entidad. Esto puede abrir la puerta a que un diputado electo por determinado distrito busque la reelección por otro: únicamente ocho estados obligan a contar con vecindad en el distrito, inhibiendo así la capacidad de los electores de manifestar con su voto la evaluación del trabajo del legislador que los representa.

La participación política equitativa y sus reglas también constituyen aspectos medulares de la integridad electoral. La eliminación de las barreras legales y administrativas

que limiten la participación igualitaria y justa es uno de los grandes retos para alcanzar la integridad electoral en algunos países. En México se ha avanzado en la inclusión en espacios de representación política —principio de paridad de género— y el establecimiento de reglas que garanticen una competencia equitativa —p.ej. la disposición constitucional (art. 134) que prohíbe el uso indebido de recursos públicos para fines electorales o de promoción personalizada—. Sin embargo, la reelección plantea nuevos dilemas ya que no hubo una adecuación normativa para regular a quien estando en funciones sea, al mismo tiempo, aspirante a una candidatura o candidata/o. En particular analizaremos dos casos: 1) ¿Qué pasa en la postulación de candidaturas frente a la paridad de género? y 2) ¿Los requisitos relacionados con la separación del cargo o licencia deben aplicar de la misma forma a quien busca reelegirse? En ambos casos, no queda claro cómo habrán de convivir estas regulaciones frente a la elección consecutiva.

Este documento se divide en dos apartados. En el primero analizaremos los dos principios de la integridad electoral: 1) la rendición de cuentas y 2) la participación política justa y equitativa. Este marco conceptual y teórico ayuda a encauzar la discusión sobre las implicaciones de la reelección y su contribución a las elecciones con integridad. En el segundo, se desarrollan los dilemas que plantea la reelección en los dos principios mencionados. En particular se estudia el tema de la representatividad y el vínculo de la ciudadanía con los funcionarios electos (rendición de cuentas), así como las reglas de paridad y la separación del cargo como aspectos que podrían contribuir (o no) a una participación equitativa.

A. ELEMENTOS TEÓRICOS DE LA INTEGRIDAD ELECTORAL RELEVANTES PARA EL ANÁLISIS DE REELECCIÓN

El análisis de la reelección desde la perspectiva de la integridad electoral debe partir forzosamente de la base de los preceptos establecidos en el artículo 21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948: toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Asimismo, toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las

funciones públicas de su país.⁴ Los principios establecidos en estos instrumentos, de los cuales México es firmante, son claros: transparencia, equidad, participación e inclusión. En ese sentido, y como lo afirma Norris, los procesos electorales que no reflejen estos principios pueden ser percibidas como procesos que carecen de integridad.⁵

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos fundamentales en la garantía de elecciones con integridad, pues la innegable conexión entre el dinero y la política es un factor que en años recientes contribuye a la desconfianza y al descrédito tanto de los actores como del proceso. Una persona que ejerce un cargo público y buscar reelegirse tiene acceso a un cúmulo de recursos intrínsecos a sus funciones, entre ellos, recursos financieros, recursos humanos, exposición en medios de información, etcétera. La utilización de recursos públicos en campañas de reelección no sólo constituye una conducta indebida —prevista en la ley— sino que genera condiciones poco equitativas para el resto de los contendientes. En consecuencia, es necesario buscar mecanismos que permitan competir en igualdad de condiciones permitiendo que los funcionarios públicos continúen en el encargo para el que fueron electos si desean someterse nuevamente al escrutinio de los electores. Pero la transparencia y la rendición de cuentas no sólo es importante para asegurar la igualdad de condiciones en la competencia, sino que es fundamental para asegurar la confianza y la legitimidad en del proceso por parte de la ciudadanía. Ésta debe poder contar con información confiable y actualizada con respecto al origen y destino de los recursos públicos, tanto los que utilizan las funcionarias y funcionarios en el ejercicio de sus funciones, como aquellos etiquetados para sus campañas de proselitismo. Como lo afirma Norris, las elecciones democráticas y competitivas requieren un flujo de información con respecto a los partidos y las candidaturas, de manera que la ciudadanía conozca y evalúe las opciones con las que cuenta cuando acude a las urnas.⁶

⁴ Se parte de un reconocimiento de derechos establecidos en tratados internacionales vinculantes, muchos de los cuales se concibieron bajo la inspiración de dicha Declaración, como lo son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; e instrumentos regionales como la Carta Interamericana de los Derechos Humanos.

⁵ Pippa Norris, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, Nueva York, 2014, p. 37.

⁶ *Ibid.*, p. 31

Por otro lado, y en línea con la participación en igualdad de condiciones, entendemos que el principio de igualdad política requiere que se respete el derecho a postularse para una candidatura y que todas las personas candidatas y partidos políticos cuenten con igualdad de condiciones de competencia, incluido el acceso igualitario a los medios de comunicación, los foros para el debate público y el financiamiento político. En ese sentido, ¿cuáles serían las reglas para una participación política equitativa y justa de todos los actores en un esquema de reelección legislativa?

Como sabemos, la paridad es un principio consagrado en la Constitución a partir de la reforma de 2014. Con ello, se establecieron reglas para la postulación de candidaturas en listas de representación proporcional y en aquéllas de mayoría relativa, mejorando así la integridad de las elecciones en México al ampliar la inclusión y eliminar barreras formales que impiden la participación incluyente.⁷ Sin embargo, la reelección plantea un reto importante, particularmente para los partidos políticos frente al principio constitucional de paridad, en el sentido de que deberán garantizar una integración paritaria de listas de candidaturas, pero al mismo tiempo garantizar que aquellos funcionarios públicos que deseen buscar la reelección puedan hacerlo.

B. LOS DILEMAS DE LA REELECCIÓN

1. REPRESENTATIVIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

“Cuando las elecciones no se celebran con integridad, los políticos, las autoridades y las instituciones no tienen que rendir cuentas a la población, que se ve privada de gozar de igualdad de oportunidades para participar e influir en el proceso político”

Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, IDEA Internacional-Fundación Kofi A. Annan, 2012, p. 5.

⁷ Datos publicados por ONU Mujeres revelan que en junio de 2016, sólo un 22.8% de los parlamentarios nacionales eran mujeres. Esta proporción ha ido en aumento, aunque de manera muy lenta, desde 1995, cuando ésta se situaba en 11.3%. Gracias al principio de paridad consagrado en la Constitución, México ha logrado una proporción inédita superior al 40% en la legislatura que está por concluir el año que entra. En ese sentido, es importante que los avances que se han logrado en materia de género no se vean amenazados, ya que las elecciones con integridad deben promover la mayor participación posible y eliminar barreras a la misma, no sólo de las mujeres, sino también de jóvenes, personas con discapacidad, y otros grupos tradicionalmente excluidos.

Desde su concepción en el marco de la reforma electoral de 2014, la reelección en México fue justificada como un mecanismo para hacer rendir cuentas a las autoridades electas. Así quedó asentado en el dictamen legislativo que aprobó la reforma constitucional:⁸

“[e]stas Comisiones Dictaminadores estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejadas ventajas, como son: **tener un vínculo más estrecho con los electores**, ya que serán éstos lo que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y **ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados...** (énfasis añadido)”.

De acuerdo con los legisladores se podría avanzar hacia un sistema de rendición de cuentas en la medida en que existiera un vínculo más estrecho entre los electores y las autoridades. A la luz de este juicio, vale la pena analizar las reglas de reelección y valorar si son útiles para alcanzar el objetivo esbozado. Como se mencionó al inicio del documento, se considera que las reglas actuales de la reelección no necesariamente abonan a la relación más cercana con los electores. En particular dos aspectos merecen atención: A) la reelección de diputados por RP y B) los requisitos de elegibilidad para ser diputado de mayoría relativa.

A) *Reelección de diputados de RP*. La representación proporcional tiene como objetivo primordial asegurar que cada partido político tenga representación política en los congresos con base en una serie de criterios establecidos por ley, pero que toman en cuenta la votación obtenida. En México, se utiliza un sistema de listas cerradas y bloqueadas,⁹ es decir, que el partido político decide la prelación de sus candidatos en la lista de RP y los ciudadanos no pueden modificar el orden establecido a la hora de emitir su voto. Adicionalmente, el sistema de boleta electoral única en México no permite emitir un voto hacia un candidato de mayoría relativa y otro voto destinado hacia el partido político, a diferencia de otros países como Alemania donde se puede votar de manera diferenciada, siendo el segundo voto (hacia el partido) el más importante.¹⁰ Debido a estos aspectos del

⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de puntos Constitucionales; de gobernación; de reforma del Estado; de Estudios Legislativo Primera, y de Estudios legislativos, segunda, a la minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Político-Electoral, 2 de diciembre de 2013.

⁹ Gustavo Ernesto Emmerich y Jorge Canela Landa, *La RP en los legislativos mexicanos*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, no. 14, TEPJF, 2012, p. 33

¹⁰ Las boletas en Alemania se dividen en dos partes. En la primera parte, el ciudadano vota por el diputado que representa a un determinado distrito y que resulta electo si obtiene la mayoría relativa. De esta manera (*Erststimme*), se eligen a 299 diputados. En la segunda parte de la boleta, los ciudadanos emiten su

sistema de representación mexicano, los legisladores tienen un vínculo difuso con la ciudadanía, ya que no son designados como candidatos ni elegidos directamente por los electores.¹¹

A nivel federal, la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) permiten la reelección de diputados al Congreso de la Unión y senadores asignados por el principio de RP.¹² En las constituciones locales, en ningún caso, se prohíbe la reelección de diputados electos por esta vía. Es más, en algunas entidades cabe la posibilidad de que los diputados elegidos por mayoría relativa puedan reelegirse por el principio de representación proporcional. En la siguiente tabla se muestran cinco estados donde se contempla explícitamente la posibilidad de reelegirse por un principio distinto (para el caso de Baja California se contempla que los legisladores sólo podrán reelegirse por el mismo principio por el cual obtuvieron la curul). Para el resto de las entidades no se especifica en la constitución o ley electoral locales si esto es posible. Tampoco se hace explícita esta situación a nivel federal. Esto para decir que la posibilidad de que los diputados de mayoría relativa puedan reelegirse por el principio de representación proporcional también puede debilitar a la reelección como instrumento de rendición de cuentas, ya que desvincula a los legisladores de mayoría relativa con su electorado.

Tabla. Entidades donde los legisladores pueden reelegirse por un principio diferente por el cual obtuvieron una curul

Estado	Principios de reelección	
	MR	RP
Aguascalientes	Ambos	Ambos
Baja California	MR	RP
Coahuila	Ambos	Ambos

voto para determinado partido político. Los segundos votos (*Zweitstimme*) se suman a nivel nacional para determinar el número de curules que habrá de obtener ese partido en el *Bundestag*. A este sistema de representación mixto se le ha llamado “sistema de representación proporcional personalizada” (*personalisierte Verhältniswahl*). Francisco Gil-Villegas, “Sistemas políticos de Alemania y Gran Bretaña: lecciones para México”, *Foro Internacional*, 37 (1997), pp. 59-72.

¹¹ Se han mencionado otras críticas como: “Los candidatos de RP no suelen hacer campaña y por lo tanto no son conocidos por el público antes de ocupar sus escaños. Los candidatos de RP incluyen tanto personalidades importantes de sus partidos (y a veces independientes), como otras que difícilmente ganarían una elección de MR, pero que la dirigencia quiere igualmente llevar a las Cámaras. Los candidatos de RP son elegidos por nadie, o lo son por la dirigencia de sus partidos”. *La RP en los legislativos mexicanos*, p. 77.

¹² En el artículo 238-6 de la LGIPE se establece un requisito para la solicitud de registro de candidaturas de legisladores de RP.

Estado	Principios de reelección	
	MR	RP
Guerrero	Ambos	MR
Puebla	Ambos*	Ambos
Zacatecas	Ambos	Ambos

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de constitución y ley electoral de los estados.

*Un diputado de MR podrá reelegirse por mayoría relativa sólo si se postula por el mismo distrito.

Todo esto no significa que se deba prohibir la reelección por el principio de representación proporcional. Más bien, la discusión debe orientarse hacia la implementación o formulación de esquemas que vinculen de manera directa a los legisladores de RP con el electorado para que la reelección funcione como mecanismo de rendición de cuentas. Por ejemplo, Guerrero puede ser un caso del cual se puede aprender. En esta entidad, la legislación obliga a que los diputados de RP deban reelegirse sólo por MR de tal manera que éstos se vinculen también con sus votantes.¹³ Otra opción deseable para mantener el vínculo con el electorado es obligar los candidatos de mayoría relativa a reelegirse por ese mismo principio.

La búsqueda por estrechar el vínculo con la ciudadanía también debería llevar a discutir la manera de asignación de los legisladores de representación proporcional. Es decir, permitir que los electores puedan manifestar su preferencia sobre los candidatos de RP mediante “listas abiertas”, ya sea modificando el orden o añadiendo (o eliminando) nombres de las mismas.

B) Requisitos de elegibilidad. A nivel federal y en algunas constituciones, uno de los requisitos necesarios para postularse como legislador es ser originario o mantener vecindad en determinada entidad. Solamente en ocho entidades se establece la residencia como requisito en el mismo distrito y en cuatro se establece en uno de los municipios del distrito.

¹³ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, artículo 13: “Los diputados al Congreso del Estado, podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos, en términos del artículo 45 de la Constitución Política Local. **Los diputados de representación proporcional no podrán ser reelectos por la misma vía.** La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

Tabla 2. Requisitos de residencia para ser diputado local

Entidad	Procedencia o residencia en el:		
	Estado	Mismo distrito	Mismo municipio
Aguascalientes	4 años		
Baja California	5 años		
Baja California Sur	3 años	1 año	
Campeche	5 años		1 año - 6 meses
Coahuila	3 años		
Colima	5 años		
Chiapas	5 años		1 año
Chihuahua		1 año	
Ciudad de México	2 años		
Durango	5-3 años		
Guanajuato	2 años		
Guerrero		5 años	5 años
Hidalgo	3 años		
Jalisco	2 años		3 meses
México	3-1 años		
Michoacán		2 años	
Morelos	10 años	1 año	
Nayarit	5 años		
Nuevo León	5 años		
Oaxaca	5-1 años		
Puebla	No se especifica		
Querétaro	3 años		
Quintana Roo	6 años		
San Luis Potosí	3 años 6 meses		
Sinaloa	5 años	6 meses	6 meses
Sonora		5-2 años	
Tabasco	2 años		
Tamaulipas	5 años		
Tlaxcala	5 años		
Veracruz		3 años	
Yucatán	2 años		
Zacatecas	6 meses		

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de constitución y ley electoral de los estados.

Estos requisitos de residencia serán reglas aplicables para los legisladores que busquen reelegirse en comicios futuros. De tal surte, en veinte entidades se abre la posibilidad de que un diputado de mayoría relativa pueda reelegirse por un distrito diferente, ya que sólo necesita contar con la residencia en la entidad respectiva, debilitando el vínculo entre la autoridad y los votantes. Esta situación es un claro ejemplo de que no hubo una adecuación de las reglas actuales a la figura que se estaba introduciendo en el sistema electoral.

Nuevamente, se necesita fortalecer la reelección mediante reglas que vinculen a los legisladores con el electorado. Otro caso que puede observar como ejemplo lo constituye la legislación de Puebla donde se obliga a los diputados mayoría relativa que se quieran reelegir por esa vía a hacerlo por el mismo distrito.¹⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación validó la constitucionalidad de este artículo en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015. No sólo eso, ahí se sentó un precedente jurisdiccional sobre la reelección legislativa: su único fin es la rendición de cuentas y quienes lo llevan a cabo son los habitantes de un distrito electoral.

“Aquí cabe destacar que la exigencia referida, es decir, que la reelección opere para personas postuladas por el mismo distrito electoral por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior, **no restringe el derecho a ser votado**, pues de acuerdo con los antecedentes del procedimiento de reforma constitucional que permitió la elección consecutiva de legisladores, se advierte que el Poder Reformador sustentó la regla en la idea de que los legisladores tuvieran un vínculo más estrecho con los electores, porque éstos son los que ratifican mediante su voto a los servidores públicos en su encargo, lo que abona a la rendición de cuentas y fomenta las relaciones de confianza entre representantes y representados. Esto significa que **la norma reclamada busca maximizar el fin perseguido de la reelección, que no es otro que el de la rendición de cuentas**, ya que es el ciudadano el que puede calificar el desempeño del candidato electo, lo que explica que la disposición haga referencia a una reelección por el mismo distrito electoral, en virtud de que **son sus habitantes los que pueden llevar a cabo ese juicio de rendición de cuentas.**”

En la medida en que no modifiquemos y adecuemos las reglas de representatividad a la nueva figura, difícilmente la reelección podrá abonar a la rendición de cuentas. Si contamos con un mecanismo en el cual los gobernantes puedan continuar en el cargo sin estar vinculados a los ciudadanos por medio del voto es probable que la reelección no aporte mucho a la confiabilidad ni a la legitimidad del sistema electoral, es decir, a su integridad.

2. PARTICIPACIÓN EQUITATIVA Y PARIDAD DE GÉNERO

Como se mencionó en el primer apartado, el acceso igualitario es uno de los derechos de toda persona en un sistema democrático. Para que los sistemas y procesos electorales sean

¹⁴Código de Instituciones y Procesos Electorales para el Estado de Puebla, artículo 202: “Para el caso de los diputados que busquen la reelección solo podrán ser postulados por el mismo Distrito Electoral **por el que obtuvieron su constancia de mayoría en la elección inmediata anterior**, o bien siendo incluidos en la lista de Diputados por el principio de Representación Proporcional del partido político que los postuló inicialmente, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 16 apartado C de este Código (énfasis añadido)”.

integrales deben garantizar principios como el mencionado previamente. Con respecto a este rubro, México amplió la inclusión y eliminó barreras que limitan la participación incluyente al incluir como principio constitucional la paridad de género en la postulación de candidaturas al Congreso de la Unión y en congresos locales por ambos principios. De esta manera, el país avanzó hacia la integridad electoral.

No obstante, la reelección plantea nuevos retos en este rubro: ¿cómo habrá de cumplirse el principio constitucional de paridad, en el sentido de que deberán garantizar una integración paritaria (y alternada) de listas de candidaturas, y al mismo tiempo garantizarse que aquellos funcionarios públicos que deseen buscar la reelección puedan hacerlo?

Para poner en perspectiva este dilema utilizaremos el ejemplo del Congreso de Morelos. Actualmente, este congreso está integrado mayoritariamente por legisladores de género masculino en un 80%. En la siguiente tabla se muestra su conformación, por género y tipo de diputación.

Tabla 3. Integración actual del Congreso del Estado de Morelos

Género	MR		RP		Total	
	#	%	#	%	#	%
Hombre	15	83%	9	75%	24	80%
Mujer	3	17%	3	25%	6	20%
Total	18	100%	12	100%	30	100%

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso del Estado de Morelos

En este congreso, el Partido de la Revolución Democrática tiene mayoría. Cuenta con 13 diputados: 10 (77%) hombres y 3 (23%) mujeres. Si decide postular a los actuales congresistas para que puedan reelegirse, ¿cómo habrá de garantizar este partido político la paridad?¹⁵ Se trata de un debate que apenas comienza donde el *quid* estará en la decisión

¹⁵ En la constitución local de Morelos se establece el principio de paridad de género en las candidaturas a diputados por ambos principios en el artículo 23: “Las fórmulas para Diputados al Congreso del Estado que registren los Partidos Políticos, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, estarán compuestas cada una por un propietario y un suplente ambos del mismo género. Las listas de representación proporcional de Diputados al Congreso del Estado, se integrarán alternando las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar la lista”. En el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad también se establece un porcentaje mínimo para las postulaciones por el principio de mayoría relativa (artículo 179): “El registro de candidatos a diputados de mayoría relativa

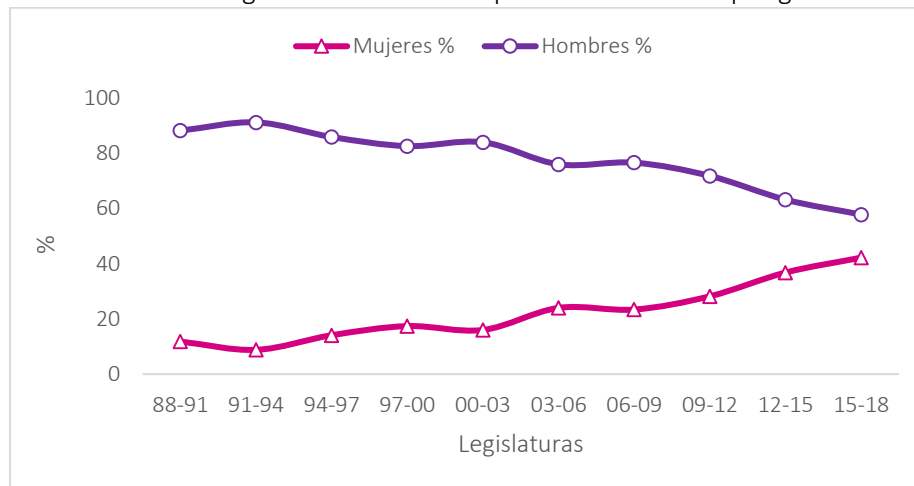
de partidos políticos en la aplicación, y de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la interpretación sobre la prelación de derechos en pugna. Respecto a esto último, en el estado de Chiapas se ha avanzado en la reglamentación del criterio de paridad frente a la reelección. En esta entidad el cumplimiento de la paridad tiene predominancia legal sobre la postulación de candidatos que deseen reelegirse; y van más allá, mandata a los partidos políticos a adecuar la normatividad interna para que en los procesos de selección interna de candidatos se pondere obligatoriamente la paridad sobre la reelección.¹⁶

Consideramos que el principio de paridad debe prevalecer sobre la reelección porque de otra forma podríamos detener el avance obtenido en las últimas décadas. A nivel federal, la brecha de géneros en la conformación del Congreso de la Unión ha disminuido desde 1988. En la actual legislatura contamos con 211 diputadas (42.3%), la más alta registrada desde finales de los ochenta. Es claro que no podemos detener, ni debemos revertir, el progreso alcanzado. De hacerlo, estaríamos alejándonos de uno de los principios rectores de la integridad electoral: el acceso igualitario de todas las personas a los puestos de representación política.

será por fórmulas integradas cada una por un propietario y un suplente del mismo género ante el consejo distrital electoral respectivo. De la totalidad de solicitudes de registro de las candidaturas a diputados que realice cada partido político, en ningún caso incluirán más del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellas candidaturas a diputados de mayoría relativa en distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior”.

¹⁶ Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, artículo 17-1-C-IV-a): “En todos estos casos, los partidos políticos, coaliciones o candidaturas comunes no podrá incumplir con el principio de paridad de género en ninguna de sus vertientes, bajo el argumento de postular a candidatos que deseen reelegirse, por lo cual tendrán la obligación de adecuar su normatividad interna con la finalidad de que sus procedimientos de elección de candidatos ponderen obligatoriamente el principio de paridad sobre el de reelección”.

Gráfica 1. Integración Cámara de Diputados 1988-2015 por género



Fuente: Elaboración propia con datos de Teresa Hevia Rocha, “Evolución y establecimiento de cuotas en México y las implicaciones de la reforma político-electoral de 2014 en cuanto a la aplicación de la paridad de género en el registro de candidaturas para la integración de la Cámara de Diputados”, en INE, Impacto del registro paritario de candidaturas en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, INE, 2015, pp. 16-59.

3. PARTICIPACIÓN JUSTA Y USO DE RECURSOS PÚBLICOS

El binomio dinero y política es uno de los factores que ha contribuido al descrédito de los procesos electorales y a la desconfianza de las instituciones y partidos políticos. Es por eso que las reglas sobre el financiamiento político durante el proceso electoral resulta elemento inherente para la legitimidad del mismo: “la mala regulación del financiamiento político puede también corroer la integridad electoral de maneras más sutiles”.¹⁷ Las reglas sobre financiamiento político necesariamente incluyen la regulación sobre el uso de los recursos públicos durante los procesos electorales.

En México existe la prohibición constitucional, establecida en el artículo 134, de utilizar los recursos del Estado para influir en el proceso electoral.¹⁸ A pesar de lo relevante de la materia, aún no se cuenta con una reglamentación específica al respecto. Pero la falta de regulación no es el único problema pues, como afirman Benito Nacif Hernández y Jorge

¹⁷ Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, IDEA Internacional-Fundación Kofi A. Annan, 2012, p. 36.

¹⁸ CPEUM, art. 134: “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 de la competencia entre los partidos políticos.”

Egren Moreno, si no se armonizan los supuestos en los que están sustentados el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y la reelección de legisladores (federales y locales) y miembros de los ayuntamientos, su operación podría dificultar la tarea de las autoridades electorales durante el próximo proceso electoral.¹⁹

En esta sección analizamos la regla de separación de cargo o licencia para mostrar las dificultades que podían generarse. La separación del cargo se podría entender como una medida para controlar el mal uso de recursos públicos, pues se le priva del acceso a éstos al posible candidato. En el país, solamente en 12 entidades se contempla explícitamente que los diputados deberán separarse del cargo para contender en un proceso electoral. En Nuevo León los diputados no necesitan separarse del cargo.²⁰ En el resto de las entidades no se contempla (ni menciona) la separación del cargo para diputados. Para el caso de los Ayuntamientos, en la mayoría de la legislación electoral de las entidades (20) se contempla separación del cargo. En Tamaulipas sólo es necesaria para el cargo de la presidencia municipal, no así para síndicos y regidores. En Nuevo León no se requiere licencia. Ambos esquemas (separación del cargo o no) tienen implicaciones distintas para la reelección.

A) Separación del cargo obligatoria. Este esquema implica que la autoridad electa deberá separarse del cargo con anterioridad al inicio de las campañas electorales. El control sobre el uso indebido de los recursos públicos en este modelo se basa en las reglas actuales, por lo que no implicaría mayores cambios. No obstante, este modelo podría ir en contra de los objetivos de la reelección: la continuidad del funcionario para lograr su profesionalización.

Tomemos como ejemplo las reglas del estado de Coahuila. En la entidad, la legislación obliga a renunciar a los legisladores locales por lo menos 15 días antes del inicio de las

¹⁹ “Funcionarios en campaña”, *Voz y voto*, junio de 2017.

²⁰ En Nuevo León se aprobó recientemente una reforma a la ley electoral el 18 de mayo de 2017 donde se establece que no se solicitará licencia para ningún cargo público. Falta por publicarse. Artículo 144 del dictamen: “VII. Los candidatos a Diputados e integrantes de los Ayuntamientos que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que ha sido electo en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección. Los candidatos que busquen reelegirse no estarán obligados a separarse de sus cargos para la campaña electoral.”

precampañas para poder ser diputado.²¹ Para el proceso electoral local de 2020, la precampaña iniciaría el 20 de enero, es decir, tendría que pedir licencia el 5 de enero.²² Esto significa que el diputado que busque reelegirse y realice campaña tendrá que ausentarse durante todo el segundo periodo ordinario del tercer año de ejercicio constitucional (marzo a junio de 2020). Por lo cual, estará ausente el 17% del tiempo ordinario total que tiene para legislar durante su periodo. Esta situación nos obliga a pensar esquemas para evitar que los diputados propietarios que se han profesionalizado a largo de dos años se separen de su cargo en un periodo de sesiones primordial, donde se definen entre otras cosas, reformas a los procesos electorales.

B) Separación del cargo no obligatoria. Este esquema plantea nuevos retos pues el marco normativo mexicano no está concebido para que los funcionarios puedan realizar campaña. En primer lugar, están los dilemas relacionados con la convivencia de las actividades político-partidista con las funciones propias del cargo, por ejemplo la prohibición de funcionarios públicos de realizar actos proselitistas durante días labores.²³ En este caso, ¿cómo podrá el funcionario hacer actos de campaña si se encuentra impedido para hacer actos políticos?, ¿sólo podrá hacerlo en fines de semana? En segundo lugar, si bien existe una prohibición constitucional para los servidores públicos de no utilizar los recursos públicos para incidir en los procesos electorales, se deberá regular o crear nuevas reglas de fiscalización para vigilar a aquellos servidores que busquen la reelección pues mantendrán el acceso a esos recursos públicos. La discusión o el debate hacia nuevas formas de regulación deberían orientarse a mirar las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, en países como Estados Unidos y Reino Unido, los funcionarios no tienen que separarse del cargo, pero

²¹ Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 10: “1. Son requisitos para ser Gobernador, diputado al Congreso del Estado o integrante de Ayuntamiento, además de los que señalan respectivamente los artículos 36 y 76 de la Constitución y el artículo 43 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los siguientes: No ser Secretario de la Administración Pública Estatal, Procurador General de Justicia del Estado, Magistrado del Poder Judicial, Presidente Municipal, Síndico o Regidor, **Legislador federal o local**, Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se **separen de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña que corresponda.**”

²² Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 169-b): “Respecto a las precampañas en que se renueve el Poder Legislativo, darán inicio ciento once días después de iniciado el proceso. No podrán durar más de veinte días”.

²³ Nacif Hernández y Moreno Troncoso, art. cit.

esto no implica que no exista un control sobre el uso de recursos públicos. De no prestar atención a las reglas que utilizamos sobre los recursos estatales, la reelección también podría poner serias dudas sobre su utilidad a la legitimidad, credibilidad de las instituciones y el proceso electoral de manera integral.