



CRV-VIII-03-15



SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-agosto 2015

Ponencia presentada por

Gerardo Hernández Hernández

EL EQUILIBRIO IMPERFECTO DE LA REFORMA POLÍTICA 2014: EL CASO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A NIVEL FEDERAL EN MÉXICO

Marzo 2015

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
Correo electrónico: redipal@congreso.gob.mx

EL EQUILIBRIO IMPERFECTO DE LA REFORMA POLÍTICA 2014: EL CASO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A NIVEL FEDERAL EN MÉXICO

Gerardo Hernández Hernández ¹

RESUMEN

La presente ponencia busca responder la pregunta ¿quiénes obtienen mayor rentabilidad política con las reglas de las candidaturas independientes a nivel federal? La hipótesis plantea que la mayor rentabilidad política la tendrían los partidos políticos y los grupos de mayor poder económico, como los empresarios. Para comprobar la hipótesis de la ponencia se utiliza la teoría de la elección racional y el nuevo institucionalismo aplicados al poder legislativo. Se analizan las reglas que rigen a las candidaturas independientes a nivel federal. Asimismo, se estudian los casos de Zacatecas y Quintana Roo, donde se implementaron los dos primeros casos de candidaturas independientes. Esto servirá para prever posibles escenarios a nivel federal e intentar comprobar la hipótesis del trabajo.

De acuerdo con las teorías de la elección racional y el nuevo institucionalismo, el alcance de la reforma política y el cambio institucional que conlleva, generalmente, se dan con la finalidad de crear condiciones para maximizar la utilidad de una coalición ganadora en la lucha política. En estas teorías se destaca la importancia de una racionalidad individual restringida, en general, por un conjunto de instituciones que permiten obtener la mayor rentabilidad para el grupo que plantea las modificaciones a la reglas.

Lo anterior contrasta con la visión optimista de que las candidaturas independientes romperían la partidocracia y buscarían incrementar la participación ciudadana. Por cuestiones de espacio y de tiempo no se abordan los casos del proceso electoral de 2015, en el que participaron varios candidatos independientes a nivel local. Por ejemplo, uno para gobernador del estado de Nuevo León y catorce aspirantes a cargos de diputados locales y jefes delegacionales en el Distrito Federal.

¹ Miembro de la Redipal. Politólogo, Maestro y Doctorando en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I. Correo electrónico: gerardohhdez@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La llegada de la alternancia política en México, en el año 2000, generó un efecto positivo sobre el sentir de la democracia. Hay quienes creyeron que, para consolidarla, bastaba con permitir elecciones libres y respetar los resultados (Sartori, 2010:222). Sin embargo, a medida que transcurrió el tiempo, el descontento ciudadano respecto a sus partidos políticos y sus representantes se ha incrementado. Por ello, en 2009, la sociedad civil invitó a la ciudadanía a anular su voto en las elecciones intermedias de ese año, por la crisis de representatividad que se percibía en el sistema de partidos (*Para políticos nulos, votos nulos; yovotoporquienquiera; Abstención/Voto Nulo; Propuesta cívica*).

El resultado de esta campaña tuvo el efecto esperado: el número de sufragios nulos fue de 1 867 729 —en la elección intermedia de 2003 habían sido 844 762— (Instituto Nacional Electoral, 2014: s.p.).

Ante esto, la respuesta del Ejecutivo Federal fue proponer una reforma política que buscó fortalecer el poder directamente en manos de la ciudadanía, al ofrecerle nuevas formas de participación (Secretaría de Gobernación, 2009: 3-5). Dentro de las nuevas reglas de participación estuvo la de las candidaturas independientes. El 19 de abril de 2012 se votó y aprobó en la Cámara de Diputados la ley con respecto de las candidaturas independientes². Sin embargo, el inicio de las campañas presidenciales de 2012 y el término de las legislaturas ocasionaron que no se reglamentaran a nivel federal. Con el triunfo del candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, y mediante el acuerdo llamado Pacto por México³, se implementó la reforma político-electoral del 13 de mayo de 2014, en la cual se reglamentaron las candidaturas independientes.

Es importante señalar que los objetivos de una reforma política generalmente son dos: el primero es mejorar la gobernabilidad, es decir, que las decisiones sean oportunas y que tengan el respaldo de la sociedad; el segundo es la representatividad, la cual busca que la

² Los demás puntos en los que concordaron ambas cámaras legislativas y que se enviaron a los congresos estatales para su ratificación fueron la reelección legislativa, la figura de iniciativa ciudadana a nivel federal y local; la participación ciudadana en las consultas populares; la facultad del Congreso de legislar sobre consulta popular e iniciativa ciudadana; el derecho de todos los ciudadanos a cargos públicos; la iniciativa preferente del Ejecutivo Federal; la ratificación del Senado de una parte de integrantes de órganos reguladores, y el mecanismo para la sustitución presidencial y sustitución del presidente electo por falta absoluta.

³ El acuerdo político Pacto por México fue firmado por las tres principales fuerzas políticas de México: PRI, PAN y PRD; el objetivo fue plantear una serie de reformas que el país requiere y que harían más funcional al sistema político. Esto significó propuestas de leyes, así como reformas a las ya existentes. De esta manera, el Pacto por México incluyó cinco acuerdos: 1. Sociedad de derechos y libertades; 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3. Seguridad y justicia; 4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, y 5. Gobernabilidad democrática.

pluralidad de ideas existentes en la sociedad sea considerada a la hora de la toma de decisiones (Negretto, 2010:17).

No obstante —y de acuerdo con las teorías de la elección racional, así como el nuevo institucionalismo—, el alcance de la reforma política y el cambio institucional que conlleva, generalmente, se dan con la finalidad de crear condiciones para maximizar la utilidad de una coalición ganadora en la lucha política (López, 2010:303). Lo anterior contrasta con la visión optimista de que las candidaturas independientes romperían con la partidocracia e incrementarían la participación ciudadana (Gamboa, 2011:17). El trabajo se divide en cuatro secciones: la primera plantea las ideas principales de la elección racional y el nuevo institucionalismo enfocados al poder legislativo; en la segunda parte se hace un análisis de las reglas que rigen a las candidaturas independientes a nivel federal, y se muestra cómo se genera la rentabilidad política para los grupos de interés; en la tercera sección se analizan los equilibrios institucionales que se mantienen a favor de ciertos grupos de interés y las consecuencias que esto conlleva para la participación ciudadana; en la última sección se presentan las conclusiones.

1.1 LA ELECCIÓN RACIONAL Y EL NUEVO INSTITUCIONALISMO APLICADOS AL PODER LEGISLATIVO

Uno de los grandes aportes de las teorías de la elección racional y el nuevo institucionalismo aplicado al estudio de las instituciones es la utilidad para el análisis en la creación o modificación de reglas, pues refieren a la búsqueda de la maximización de la rentabilidad por parte de los individuos. Esto se logra considerando a una institución como un contexto estratégico, es decir, son:

[...] las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria (North, 1993: 13-14).

En el plano legislativo, las reglas o instituciones a las que se refieren las teorías señaladas son las leyes que los congresistas crean, modifican y aprueban. Por ejemplo, la Constitución Política de un país o su sistema electoral, las cuales son instituciones

formales que se encuentran en el ámbito del dominio público. También se identifican las instituciones informales, que son producto de usos y costumbres de las sociedades. Se diferencian de las instituciones formales porque son reglas no escritas, por ejemplo, el clientelismo y la corrupción (Ayala, 2011:67). Esa dicotomía de instituciones converge en el ambiente legislativo donde existen diferentes grupos partidistas que, ante el mandato de la ley, tienen la obligación de crear las mejores leyes para el bien colectivo de la sociedad.

Sin embargo, los políticos en el mercado legislativo se comportan como corredores de bolsa que demandan y ofrecen políticas y cambios al entramado institucional, aunque generalmente se concentran en disposiciones legales que benefician o que pueden beneficiar a grupos bien organizados y con intereses concentrados. Por tal motivo, al llevar cambios institucionales tiene que haber una rentabilidad en el apoyo de las reglas. Por ejemplo, la durabilidad de las nuevas instituciones es un factor que condiciona el apoyo de los grupos de interés (Rowley, 1993:23). No obstante, es necesario dejar claro que el cambio institucional no se da por simple decisión de los legisladores; se requiere que alguno de los actores, un grupo o sus representados, muestren descontento con el arreglo institucional imperante para que se lleve a cabo el cambio.

Un ejemplo de lo anterior es la inconformidad de grupos de la sociedad civil por no sentirse representados en el Congreso —como ocurrió con la reforma 2010-2012, que dio origen a las candidaturas independientes y a la reelección legislativa—. Ante esta situación, los actores políticos dentro del Congreso tendrían que abrir el juego político a un grupo que podría representar intereses opositores. Esto significaría asumir costos en recursos económicos, influencia política o mayor rendición de cuentas, entre otros. Sin embargo, el hecho de que un grupo de interés —como las organizaciones civiles— solicite un cambio en las reglas para tener acceso al poder político no significa que tenga el apoyo de la mayoría de los ciudadanos para mantener presión sobre los legisladores.

Esto resulta complejo debido a lo heterogéneo de las sociedades. Es decir, para crear o mantener el consenso se necesita que cada ciudadano vea rentable el hecho de dedicar su tiempo para apoyar una propuesta cuyo beneficio no sabe si percibirá de manera directa (Olson, 1998:46). En otras palabras, “si el individuo sabe que el costo de su aportación a la acción colectiva en interés de un grupo [...] es prácticamente inapreciable, desde un punto de vista racional cabe que no se tome la molestia de considerar si lo que gana es aún más inapreciable” (Olson, 1998: 51). Esto es porque los legisladores saben que sus votantes están poco enterados del trabajo legislativo que realizan al momento de

cambiar o crear alguna nueva ley: “dado que la probabilidad de que un votante típico cambie el resultado de la elección es enormemente pequeña, ese ciudadano suele mostrarse *racionalmente ignorante* sobre asuntos públicos” (Olson, 1998: 48).

No obstante, esta ignorancia racional no implica que los intereses de los ciudadanos sean irrelevantes para los representantes, o que estos últimos puedan perseguir libremente sus propios intereses. Más bien, ante la imposibilidad de los grupos de interés —asociaciones civiles— de mantener una cohesión en las demandas, los legisladores aprovechan la ignorancia racional para sesgar sus respuestas políticas (Weingast y Marshall, 1998:165-166). Estas respuestas estarán en el diseño que los legisladores harán a las instituciones que les demandan, pero siempre cuidando de no perder el poder ni cederlo totalmente a los grupos que piden tener mayor acceso. En este diseño, los grupos de ciudadanos tendrán poco peso al momento de la creación de las nuevas reglas. Es decir, descartado el ciudadano de las negociaciones y del debate por los cambios institucionales en el Congreso, el juego político se centra sólo entre facciones políticas; éstas buscarán rentabilizar sus ventajas mediante la acción colectiva, la cual, dentro de la legislatura, “puede ser necesaria para asegurar algunos beneficios externos o adicionales que no pueden asegurarse a través del comportamiento puramente individual” (Buchanan y Tullock, 1993:70).

En este punto es donde entra en juego la democracia, en la cual —y desde esta perspectiva teórica— se trata de controlar a la autoridad pública, es decir, a las instituciones. Quien ejerza el control político tendrá el derecho de imponer a los demás qué hacer o qué no hacer. En este sentido, habrá actores, grupos o coaliciones que quedarán mejor posicionados que otros, sin embargo, esto nunca representará una salida fácil, debido a que los grupos con mayor influencia tienen ante sí la incertidumbre política de que el control lo puedan tener mañana otros actores políticos con intereses distintos o incluso contrapuestos (Moe, 1990:213). Considerando que las negociaciones convergen en dar mayor participación a la sociedad con un cambio de reglas, las negociaciones entre legisladores se mantendrán hasta que la nueva institución represente un resultado óptimo de grupo. Esto generalmente se da cuando cada grupo político acuerda asumir una parte de los costos de los cambios para poder recibir una parte de los beneficios (Olson, 1998:53).

No obstante, como ya se mencionó, habrá grupos menos favorecidos por el simple hecho de no ser quienes controlan la autoridad pública; por ello, endurecerán las negociaciones para asegurarse de que sus ganancias no se vean amenazadas. Así, ante

la incertidumbre política que representa la posible llegada de nuevos actores, las fracciones parlamentarias se protegen mediante mecanismos de control *ex ante* — elementos de seguridad, candados, restricciones o requisitos complejos que los nuevos actores deberán cumplir si quieren formar parte de las nuevas reglas—, los cuales fijarán las respuestas sesgadas a las demandas de los grupos de interés. En otras palabras, gracias a esto las coaliciones legislativas en el Congreso se aseguran de que la legislatura de mañana no pueda controlar a la autoridad o, si la controla, no debe ser cualquier actor externo (Moe, 1998:222).

Expuesto lo anterior, se puede inferir que estas decisiones —las cuales, al menos en el discurso, van a beneficiar a la sociedad— sólo se pueden explicar a partir de las acciones individuales. Es decir, se reconoce que los individuos forman parte de los colectivos, pero también que siempre buscan obtener sus objetivos mediante el establecimiento de sus propias estrategias y decisiones (Colomer, 1991:12). Se asume “a los individuos como únicos responsables de la determinación de la acción del grupo así como de la acción privada” (Buchanan y Tullock, 1993: 22). Lo anterior está alejado de la creencia de que los individuos poseen bondad innata al momento de tomar decisiones o que los acuerdos son producto de una mera clarificación o diálogo intelectual en el terreno moral (Colomer, 1991:14-15).

1.2 LAS NUEVAS REGLAS Y LA BÚSQUEDA DE LA RENTABILIDAD POLÍTICA

Los controles *ex ante* y el diseño institucional, que buscan proteger los intereses de los grupos políticos al interior del Congreso, se pueden apreciar en las normas que reglamentan las candidaturas independientes, las cuales distan mucho de favorecer a los ciudadanos que pretenden tener acceso al poder político. Por ejemplo, las reglas de las candidaturas independientes a nivel federal estipulan que para poder ser candidato presidencial se requiere:

[...] cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores [...] y estar integrada por los electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que representen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014:331-332).

Si se considera lo anterior y se hace un pequeño ejercicio con la lista nominal de septiembre de 2014 (la cual es de 80 595 338 de ciudadanos que pueden votar), 1% equivaldría a 805 953 firmas ciudadanas (Instituto Nacional Electoral, 2014: s.p.). Además, estas firmas deben ser recabadas en 120 días y estar repartidas entre, al menos, diecisiete estados de la república. Cabe señalar que, si se supera el primer obstáculo, el aspirante a candidato independiente estaría ante un escenario donde no podrá tener el derecho al uso de los medios de comunicación, sino hasta que inicien las campañas electorales, algo a lo que sí tienen acceso los precandidatos de los partidos políticos (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014:330).

Lo mismo ocurre con los aspirantes a candidatos independientes para el cargo de senadores y diputados de mayoría relativa, quienes deben recabar cuando menos 2% de la lista nominal de electores correspondientes a sus respectivos distritos electorales, aunque el tiempo para recabar las firmas para los primeros es de 90 días y de 60 para los segundos. Lo anterior contrasta con los argumentos de que las candidaturas independientes permiten un justo equilibrio en el acceso al poder por la vía de los partidos y la vía de las candidaturas independientes, pues se diversifica el acceso de los ciudadanos al poder y se facilita la consolidación y la calidad de las instituciones políticas democráticas. Asimismo, se plantea que se actualizaría el derecho fundamental a ser votado, se fortalecería la pluralidad política y se compensaría el déficit de confianza y representación que conlleva el dominio de las oligarquías partidistas (Área de Investigación sobre Procesos Políticos, 2010:44).

No obstante, las reglas establecidas por los legisladores que controlan la autoridad pública favorecen a los partidos políticos y a sus intereses, no a los ciudadanos. Lo anterior se puede constatar en los requisitos para registrar a los nuevos partidos políticos, a los cuales se les solicita únicamente 0.26% de afiliados del padrón electoral nacional, esto es 223 mil 804 ciudadanos (Instituto Nacional Electoral, 2014:s.p.). Considerando el mismo padrón electoral de septiembre de 2014, esto representa una diferencia de 582 mil 149 firmas con respecto a lo que se le solicita a un ciudadano independiente que desea competir por un cargo de elección popular. Un ejemplo de la dificultad que se requiere para recabar 800 mil firmas es el recientemente registrado partido político Morena (Movimiento Regeneración Nacional), que consiguió 496 729 mil afiliados, muy alejado de las 800 mil firmas que le piden a un ciudadano, aunque por ser partido sólo le solicitaron 219 608 firmas (García, 2013: s.p.).

Se debe hacer notar la capacidad operativa y logística —por tanto ventajosa— que posee un partido político para poder recabar las firmas ciudadanas. Aunado a estas ventajas está el hecho de que el partido político puede hacer precampaña y los candidatos independientes no. Otro punto es el del financiamiento: los candidatos independientes podrán tener acceso a financiamiento público, pero la parte que les corresponda (33.3% de lo que asigne la autoridad electoral) será repartida entre todos los candidatos independientes —presidente, senador o diputado— que alcancen su registro (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014:360); no obstante, la manera en que se repartirán el presupuesto difiere mucho de cómo los partidos políticos representados en las cámaras legislativas y los de nueva creación se asignan los recursos.

Por ejemplo, el presupuesto asignado para agosto-diciembre de 2014 a los partidos políticos fue de \$1 587 827 539.28; éste se encuentra especificado para tareas como sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas como entidades de interés público. Destaco que dentro de este presupuesto ya se asignó el monto de financiamiento público a los partidos de nuevo registro —Morena, Humanista y Encuentro Social—, el cual fue de \$31 756 550.79 para cada uno (Instituto Nacional Electoral, 2014: s.p.). Con lo anterior, los partidos políticos de nuevo registro pudieron empezar a posicionar su imagen ante el electorado, mientras que los candidatos independientes aún no pueden hacerlo, sino hasta que tengan su registro y estén en campaña electoral.

LOS CASOS DE ZACATECAS, NAYARIT Y QUINTANA ROO

Hay quienes mencionan que las candidaturas independientes son lo que necesita nuestro inestable sistema político mexicano; para afirmarlo, recurren al caso de Raúl Luna Tovar, quien ganó como candidato independiente en el municipio de General Enrique Estrada, Zacatecas (Berain, 2014:s.p.), o al de Hilario Ramírez Villanueva, electo en San Blas, Nayarit⁴. Sin embargo, más allá de su victoria electoral, estos dos candidatos ya habían sido alcaldes de estos lugares. El primero, en el periodo 2007-2010, y el segundo, en 2008-2011. Además, se trata de municipios pequeños y con altos índices de pobreza. General Enrique Estrada tiene una población de 5894 habitantes y un porcentaje de

⁴ Al candidato independiente se le recuerda por sus declaraciones: “Que robé a la Presidencia, sí le robé, sí le robé, poquito porque está bien pobre. Le di una rasuradita... pero lo que me robaba con esta mano se lo daba a los pobres con la otra”.

población en situación de pobreza de 64.1%. Por su parte, San Blas cuenta con 43 120 habitantes, del cual 57.7% son pobres (Coneval, 2014:s.p.).

Si se considera la población, recabar el apoyo ciudadano no fue un obstáculo para tener acceso al registro. En el municipio General Enrique Estrada se pedía entre 5, 8, 10 o hasta 15% de firmas. La variación fue en función del número de habitantes del municipio. En San Blas, el requisito fue de 12% de firmas. Ahora bien, si se tiene en cuenta la relación entre pobreza y rentabilidad política, los dos candidatos tuvieron ventajas sobre sus competidores. Es decir, los gobernantes se comportan como empresarios y eligen las políticas y montos que sabe que les van a generar la mayor rentabilidad política en votos o índices de popularidad. Para llevar a cabo esto seleccionan a la población sobre la que se ejercen dichos recursos públicos, dando preferencia a los ciudadanos que considere más rentables (López, 2007:1-25).

Si a lo anterior se le suma el tamaño de los municipios, se puede inferir que los dos candidatos independientes ya tenían una base de simpatizantes, contactos con los empresarios o líderes sociales, así como la experiencia en el manejo de los programas sociales para posicionar su imagen política. Cabe señalar que de los doce candidatos independientes a alcaldías en Zacatecas (9) y Nayarit (3), sólo ganaron quienes tenían el antecedente de haber sido presidentes municipales⁵. Con esto puede afirmarse que el hecho de que los ganadores de estas elecciones fueran candidatos independientes es irrelevante, porque gobernar dos municipios pequeños y pobres no tiene impacto sobre el sistema político mexicano. Es decir, es difícil afirmar —como se ha querido— que se trata de un caso de éxito de la democracia en México⁶.

Faltaría hacer un análisis comparativo de las acciones de Gobierno entre los dos periodos en el cargo —como ciudadano perteneciente a un partido político y como candidato independiente— para saber qué tan buena o mala será la gobernanza en cada trienio. El otro caso es el de las candidaturas independientes en Quintana Roo, las cuales se reglamentaron para gobernador, para miembros de los Ayuntamientos de mayoría relativa y diputados de mayoría relativa. En la reglamentación, recabar el apoyo ciudadano no fue una regla estricta, porque se pedía el apoyo de 2% del padrón electoral

⁵ En Zacatecas, los otros candidatos independientes para el cargo de alcalde fueron Israel Espinosa Jaime, Miguel Morales García, César Gerardo González Zavala, Florentino Gómez Lara, Rogelio Cárdenas Hernández, Rigoberto López Martínez, Víctor Manuel Guerrero Cruz y Gerardo Carrillo Nava. En Nayarit, Álvaro Arellano Bernal y José Hernán Cortés Parra.

⁶ Por ejemplo, Leo Zuckermann en su artículo de 2013, “Una historia de éxito en la política mexicana” del periódico *Excélsior*, afirmó que el hecho de que un candidato independiente ganara una elección significaba que se trataba de un avance en la democracia en México.

y, en el caso de los ayuntamientos, la mayor cantidad de firmas fue en el municipio de Benito Juárez, en el que se solicitaron 9517 firmas, aunque el periodo de tiempo para la obtención del respaldo ciudadano fue de 15 días (Ley Electoral de Quintana Roo, 2012:8).

Superado ese requisito, de los cuatro candidatos independientes a alcaldes registrados ninguno tenía antecedente de haber sido presidente municipal —a diferencia de los dos casos anteriores—. De igual forma, los cuatro municipios tenían un padrón electoral mayor a los municipios de San Blas y General Enrique Estrada —Felipe Carrillo Puerto, 46 714; Cozumel, 61 263; Solidaridad, 127 560, y Benito Juárez, 475 846—, así como el ser municipios turísticos. También se registraron 10 candidatos independientes para el cargo de diputado (Manríquez, 2014:323-327). No obstante, el problema estuvo en el financiamiento público, pues se les asignaron recursos como si fueran partidos de nueva creación; es decir, los candidatos independientes tendrían en su conjunto derecho a recibir financiamiento público en la misma cantidad, la cual sería proporcional al número de electores inscritos en la demarcación por la que compitieran (Ley Electoral de Quintana Roo, 2012:41).

De esta manera, los recursos asignados fueron: Felipe Carrillo Puerto: \$70 760.73; Cozumel: \$92 173.55; Solidaridad: 190 942.31; Benito Juárez: \$716 814.19. En el caso del acceso a los medios de comunicación, los candidatos independientes tuvieron derecho, en conjunto, a un tiempo igual en radio y televisión al que correspondería a un partido político de nuevo registro. Así, correspondieron 70 *spots* a cada partido político, pero los 70 correspondientes a los candidatos independientes se dividieron entre 14 (4 candidatos independientes para alcaldes y 10 para diputados), con lo cual a cada candidato independiente le correspondieron 5 *spots* (Manríquez, 2014:330-334).

Es evidente que lo limitado del financiamiento público y el acceso a los medios de comunicación fue algo que jugó en contra de los candidatos independientes. Esto se confirma con la cantidad de votos recibidos: en Felipe Carrillo Puerto fueron 956; en Solidaridad, 381; en Cozumel, 595, y en Benito Juárez, 3099. A esto se le sumó el hecho de que el financiamiento no alcanzó para rentar espacios publicitarios de los candidatos, al menos no para toda la campaña electoral. Por ejemplo, la renta de un espectacular al mes ronda entre 5, 8 y 14 mil pesos (dependiendo del lugar); sin embargo, en el periodo de campañas —52 días— aumentan los precios, y si se trata de municipios turísticos como Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad el precio se incrementa aún más. Asimismo, si el arrendatario es de oposición al Gobierno estatal o municipal en turno es más difícil

que se puedan rentar⁷. Si se considera el financiamiento privado, éste debió ser de los simpatizantes de los candidatos independientes, pero si no hubo un posicionamiento de la imagen política en el electorado, éste no vio rentable apostar su voto por un candidato del que poco pudieron informarse.

1.3 DEL EQUILIBRIO IMPERFECTO Y LAS CONSECUENCIAS NO INTENCIONADAS DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Considerando lo anterior, los ciudadanos que decidan apostar por ser candidatos independientes tendrán una serie de elementos de seguridad, candados y requisitos complejos que impedirán ejercer su derecho a ser votados. Esto es consecuencia del comportamiento racional de los grupos políticos al interior del Congreso de la Unión, los cuales diseñaron una institución que en el discurso plantea una apertura de espacios políticos, pero que en realidad sólo es una simulación. Se aseguraron de que la legislatura en el futuro no pueda ser controlada por actores externos con intereses opuestos y que les puedan exigir mayor transparencia en la rendición de cuentas. Lo planteado indica que el *statu quo* institucional establecido conviene a los partidos políticos. Este contexto, en el que los grupos de interés —en este caso los partidos políticos— no desean modificar o modifican sólo parcialmente las reglas, tiene como consecuencia que se dé un equilibrio imperfecto, pero que mantiene instituciones durables y no genera tantos costos para el poder político de los partidos.

CONSECUENCIAS NO INTENCIONADAS

Otro aspecto que podría considerarse —y en el que podría encontrarse la rentabilidad política del diseño institucional de las candidaturas independientes— es el de los grupos de interés con gran poder económico, los cuales tendrían la capacidad de influir para poder impulsar a sus propios candidatos independientes. Por ejemplo, si se considera la reglamentación federal, para recabar las 800 mil firmas ciudadanas —para el cargo de presidente— el tope de gastos sería de \$33 611 208.41 (Ley General de Instituciones y

⁷ Entrevista a Israel Vera Rodríguez, representante de Movimiento Ciudadano en el Distrito 01 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Quintana Roo, 15 de julio de 2014. El Distrito 01 Federal Electoral de Quintana Roo está entre los tres más grandes del país y abarca seis municipios: Solidaridad, Tulum, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Isla Mujeres, parte de Benito Juárez y la cabecera distrital, Playa del Carmen.

Procedimientos Electorales, 2014:350)⁸. Esto quiere decir, únicamente un candidato independiente muy rico, o con el apoyo económico de una o varias empresas privadas, podría tener acceso a esos recursos, y esto considerando que la racionalidad del ciudadano le dictará que no existe rentabilidad en aportar su dinero para apoyar a un candidato independiente que busca su registro. Ahora bien, en el caso del financiamiento público —y tomando en cuenta que, por las reglas creadas, difícilmente se registrará más de un candidato independiente—, el presupuesto sería de aproximadamente 150 millones de pesos.

Lo anterior se afirma porque en 2012 el partido de nuevo registro, Nueva Alianza, recibió \$144 048 036.07, es decir, 30% del financiamiento que le correspondía de forma igualitaria a cada partido político (Instituto Nacional Electoral, 2014:9). Sin embargo, podría ser más debido a que la ley establece que los candidatos independientes recibirán 33.3%, y si sólo se registra un candidato independiente, no podrá recibir financiamiento que exceda 50% del monto asignado para ese cargo. Asimismo, si se toman en cuenta las reglas para el financiamiento privado —artículo 399—, éstas serán las mismas que para un partido político. En este caso, el financiamiento privado no podrá rebasar los topes de gasto de campaña que correspondan para cada tipo de elección (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014:319).

Por ejemplo, en la elección presidencial de 2012 el tope de gastos fue de \$336 112 084.16; el monto máximo que cada partido político recibió por aportaciones de simpatizantes fue de \$33 611 208.42, y el que cada persona física o moral pudo aportar a un partido fue de \$1 680 560.42 (Diario Oficial de la Federación, 2012:s.p.). Por otra parte, si se retoma el supuesto de que los grupos de interés —como los empresarios— decidieran impulsar a su propio candidato independiente esto sería muy rentable porque los grupos de gran poder económico no tendrían la necesidad de hacer acuerdos con los partidos políticos para influir dentro de la organización en la selección de ciertos perfiles para algún puesto de elección popular. Es decir, con las instituciones creadas, los grupos económicos podrían tener a sus propios diputados y senadores que defiendan sus intereses en la creación de leyes que puedan afectarlos.

Así, considerando que en una elección el factor determinante son los recursos económicos, la rentabilidad por apostar por un candidato independiente para el cargo de presidente de la República, senador o diputado federal sería muy rentable, sobre todo en

⁸ Artículo 374: para recabar el apoyo ciudadano el tope de gastos será equivalente a 10% establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate. El tope de gastos de campaña en la elección presidencial de 2012 fue de \$336 112 084.16.

el caso de los legisladores. En la actualidad, es sabido que hay legisladores que pertenecen a un partido político, pero a los que se les ha relacionado directamente con grupos de interés, como los medios de comunicación —por ejemplo, Ninfa Salinas, hija de Ricardo Salinas Pliego; Armando Melgar, expresidente de Canal 40, entre otros—.

Algo que podría arrojar luz sobre lo que se ha expuesto, es el desempeño electoral que tuvo el excandidato presidencial en 2012 por el Partido Nueva Alianza, Gabriel Quadri, quien en el papel no tenía muchas opciones de ganar la elección, sin embargo obtuvo 1 129 108 votos. En escenarios de elecciones federales cerradas, como la de 2006 en la cual la diferencia entre primero y segundo lugar fue de menos de 250 mil votos, los grupos de interés tendrían en las candidaturas independientes una moneda de cambio —en el caso del cargo para presidente de la República— ante los partidos, debido a que podrían hacer declinar a sus candidatos a favor de cualquiera de los dos contendientes punteros o polarizando la campaña electoral para favorecer el voto duro de alguno de los partidos políticos.

1.4 CONCLUSIONES

Con lo expuesto no se pretende decir que la reglamentación de las candidaturas independientes refleja una historia de malos contra buenos. No obstante, se deja claro que la nueva institución tiene más desventajas que bondades para los ciudadanos y para la democracia en México. Con el diseño institucional creado se deja abierta la posibilidad para que grupos de interés puedan impulsar a sus propios candidatos independientes y tengan voz y voto en el poder legislativo para beneficiarse a ellos mismos. Sin embargo, lo importante de estos cambios institucionales es que el juego político se ha ido abriendo y la posibilidad para que nuevos actores ciudadanos arriben a la toma de decisiones está ahí. Si bien es cierto que hay errores que pueden terminar beneficiando a ciertos grupos, también se debe considerar que la Constitución, como todo contrato, es perfectible porque no se pueden prever todos los sucesos que ocurran en el futuro.

Esto se menciona porque tener buenas instituciones políticas es el determinante fundamental para que un país logre la inclusión social y la pluralidad plasmada en su Constitución. Para que se logren estos cambios institucionales, muchas veces se requieren de coyunturas históricas que impulsen el cambio. En México no somos ajenos a esto, los beneficios han sido incrementales. Por ejemplo, desde la apertura del sistema para la entrada de nuevos partidos políticos en 1977 hasta las polémicas elecciones de

1988, incentivaron a que la presión social terminara con la hegemonía de un solo partido en el año 2000. Pero estas coyunturas no siempre han traído beneficios a la democracia porque en ésta no sólo se trata de votar, sino que también se requiere que los encargados de hacer las leyes creen instituciones incluyentes. Es en este punto en el que la sociedad civil organizada y la suma de ciudadanos deben exigir y mantener sus demandas para corregir los errores que se detecten; sólo manteniendo la rentabilidad de las demandas se podrán exigir mejores leyes y mejor rendición de cuentas para una sana convivencia democrática.

BIBLIOGRAFÍA

AYALA Espino, J. (2011), *Instituciones y economía, una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

ÁREA de Investigación sobre Procesos Políticos. (2010), *La reforma política 2009-2010*, México, uam-i.

BUCHANAN, J. y Tullock, G. (1993), *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Obras maestras del pensamiento contemporáneo*, España Planeta-Agostini.

COLOMER, J. (1991), *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales/Ministerio de Economía y Hacienda.

ELIZONDO Mayer-Serra, C. (2009), "Perverse equilibria: unsuitable but durable institutions", en Santiago Levy y M. Walton (eds.), *No Growth without equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, Washington d.c., Palgrave Macmillan/World Bank. pp.150-170.

International Library of Critical Writings in Economics.

LÓPEZ Sandoval, I. (2010), "Racionalidad individual y construcción de reglas en el diseño de las constituciones políticas de 1824, 1857 y 1917", en Adrián Giménez-Welsh y Pedro Castro (coords.), *Sistema Político Mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas*, México, Porrúa. pp.303-333.

LÓPEZ Sandoval, I. (2011), "La interacción entre la racionalidad y las instituciones: ¿cuál es la fuente del cambio político?", en *Economía Informa*, núm. 370, septiembre-octubre, México: UNAM. pp. 60-77.

LÓPEZ, Sandoval, I. (2007), "La rentabilidad política electoral del gasto social en el sistema político mexicano durante el periodo 1994-2006", en Tesis de Doctorado, México, Flacso-México.

MANRÍQUEZ Centeno, J. (2014), "Candidaturas independientes. Experiencia Quintana Roo", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 5, enero-junio, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 323-345.

MAYER-Serra, Carlos Elizondo, (2011), *Por eso estamos como estamos, la economía política de un crecimiento mediocre*, México, Debate.

MOE, T. (1990), "Political institutions: The neglected side of the story", en *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 6, Inglaterra: Oxford University. pp. 213-253.

MOE, T. (1998), "La teoría positiva de la burocracia pública", en Sebastián M. Saeigh y MARIANO Tommasi (comps.), *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones*, Argentina, Eudeba. pp. 220-240.

NEGRETTO, Gabriel L., (2010), *Debatiendo la reforma política, claves del cambio institucional en México*, México, Cultura y Ensayo.

NORTH, Douglas, (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

OLSON, M. (1998), "La lógica de la acción colectiva", en Sebastián M. Saeigh y Mariano TOMMASI (comps.), *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones*, Argentina, Eudeba. pp. 40-71.

Rowley, Charles K., (1993), *Public Choice Theory*, England, Series en The
SARTORI, Giovanni, (2010), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

WEINGAST, B. R. y Marshall, W.J. (1998), "La organización industrial del Congreso o por qué las legislaturas, igual que las firmas, no se organizan como mercados", en Sebastián Saeigh, M y Tommasi, Mariano (comps.), *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones*, Argentina, Eudeba. pp. 165-183.

Hemerografía

PROYECTO de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo en línea disponible en <http://es.scribd.com/doc/224555227/Dictamen-LGlyPE-pdf>, consultado el 13 de enero de 2015.

BERAIN Garza, J.(2013), "Los candidatos independientes... ¡son los papás!", artículo en línea disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-arena-electoral/2013/07/10/los-candidatos-independientes-son-los-papas/#axzz3275vl4K1>, consultado el 13 de enero de 2015.

CONEVAL. (2014), "Medición de la pobreza municipal 2010", artículo en línea disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>, consultado el 17 de enero 2015.

DIARIO Oficial de la Federación, (2012), "Comunicado del Titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante el cual se da a conocer el límite de las aportaciones en dinero o en especie de simpatizantes que podrá recibir durante el 2012...", artículo en línea disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5231625&fecha=31/01/2012, consultado el 10 de enero 2015.

GAMBOA Montejano, C. (2011), "Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, Iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas", artículo en línea disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-09-11.pdf> , consultado el 3 de enero de 2015.

GARCÍA, I. (2013), "A Morena le faltan 113 002 firmas para poder registrarse", artículo en línea disponible en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/12/20/morena-tiene-40-dias-para-juntar-mas-de-113000-afiliados>, consultado el 16 de febrero de 2015.

INSTITUTO Federal Electoral, (2014), "*Proceso Electoral 2008-2009*", artículo en línea disponible en: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>, consultado el 28 de enero.

INSTITUTO Nacional Electoral, "Acuerdo del consejo general del instituto federal electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el año 2012", artículo en línea disponible en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/diciembre/CGex201112-16/CGe161211ap1.pdf>, consultado el 24 de febrero de 2015.

INSTITUTO Nacional Electoral. (2014), "Asigna INE financiamiento público a nuevos partidos políticos", artículo en línea disponible en http://www.ine.mx/es/web/portal/sala-de-prensa?p_p_id=INEComunicados_WAR_INEComunicadosportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column&p_p_col_count=2&_INEComunicados_WAR_INEComunicadosportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fincomunicados%2Fmore.jsp&_INEComunicados_WAR_INEComunicadosportlet_uid=bd68d973-03e1-4396-b86e-0a284bea4c49, consultado el 18 de febrero de 2015.

INSTITUTO Nacional Electoral. (2014), "Estadísticas: Lista Nominal y Padrón Electoral", artículo en línea disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/, consultado el 13 de enero de 2015.

INSTITUTO Nacional Electoral. (2014), "Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2011-2012", artículo en línea disponible en <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>, consultado el 14 de febrero de 2015.

LEY Electoral de Quintana Roo. (2012), artículo en línea disponible en <http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/electoral/ley092/L1320121207199.pdf>, consultado el 20 de enero de 2015.

SECRETARÍA de Gobernación. (2009), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos”, artículo en línea disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf, consultado el 20 de febrero de 2015.

ZUCKERMANN, L. (2013), “Una historia de éxito en la política mexicana”, artículo en línea disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/leo-zuckermann/2013/07/11/908337>, consultado el 11 de febrero.