

IIDH

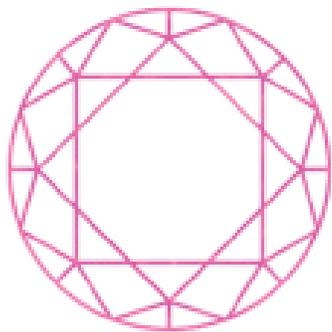
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



IIDH / CAPEL



INCIDE social



**FRACTAL DE
REELECCIONES**

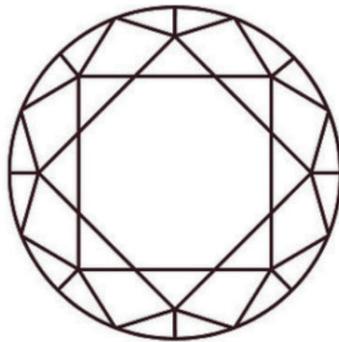
**DOCUMENTO DE
RECOMENDACIONES**

**FRACTAL DE REELECCIONES PARA DIPUTADAS Y
DIPUTADOS 2021: DESEMPEÑO LEGISLATIVO Y
CAMPAÑAS ELECTORALES**

**PROPUESTAS DEL PROYECTO
REALIZADO COMO PARTE DEL PROYECTO
DE OBSERVACIÓN ELECTORAL**

FRACTAL DE REELECCIONES PARA DIPUTADAS Y DIPUTADOS 2021: DESEMPEÑO LEGISLATIVO Y CAMPAÑAS ELECTORALES

El cual contó con el respaldo del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2021 (FAOE 2021), del Instituto Nacional Electoral (INE) y administrado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL-IIDH)



**FRACTAL DE
REELECCIONES**

Ciudad de México, septiembre de 2021



Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C., es una organización sin fines de lucro de la sociedad civil con libertad y autonomía, formada por profesionales en diversas disciplinas que trabajan los temas de democracia, desarrollo social, derechos humanos, prevención social de las violencias y género.

Presidenta honoraria

Clara Jusidman Rapoport

Directora ejecutiva

María Enriqueta Cepeda Ruiz

Coordinación

Ana Yely Pérez Dámazo

Equipo de trabajo

Claudia Pamela Chavarría Machado

Sergio Jesús Martínez Martínez

Diego Posadas Paz

José Luis Serapio Juárez

Reyna Isabel Gutiérrez Rodríguez

Mayra Guzmán Cruz

Karla Miguel Lara

Álvaro Valerio Rivero Soto

La presente publicación se realizó con apoyo del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE) 2021. Las opiniones, análisis y reflexiones vertidas en este documento no reflejan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional Electoral, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH/CAPEL, ni de los miembros del Comité Técnico de Evaluación del FAOE.

CONTENIDO

- 4** INTRODUCCIÓN
- 6** A. SOBRE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
 - Rendición de cuentas sobre el trabajo en la Cámara
 - Ampliación de la transparencia del Congreso por un modelo de rendición de cuentas
- 8** B. SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
 - Democracia interna de los partidos políticos con relación a la selección de candidatos
- 10** C. SOBRE LA LEGISLADORA Y EL LEGISLADOR
 - Sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las propuestas de campaña del legislador o la legisladora que busca la reelección
 - Un nuevo modelo de campañas electorales de los legisladores y las legisladoras que aspiren a elección consecutiva
- 12** D. SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA ELECTORAL
 - Renuncia a recursos legislativos
- 13** E. CULTURA POLÍTICA CÍVICA A FAVOR DE LA DEMOCRACIA
 - Credibilidad institucional e información
- 14** REFLEXIONES FINALES

INTRODUCCIÓN

El proyecto de observación electoral “Fractal de reelecciones para diputadas y diputados 2021” de INCIDE Social A. C. se centró en cinco dimensiones relacionadas con la reelección legislativa: 1) la transparencia de la Cámara de Diputados; 2) los mecanismos internos de selección de candidatos(as) de los partidos políticos; 3) la descripción de algunas variables de desempeño legislativo de las diputadas y los diputados; 4) el desarrollo de las campañas electorales en redes sociales de las diputadas y los diputados que compitieron por la elección consecutiva; y 5) la percepción ciudadana de la reelección legislativa en nuestro país.

Así pues, el proyecto implicó el análisis de documentos oficiales, sentencias, páginas oficiales, acuerdos, convocatorias partidistas, normas, lineamientos y bases de datos; así como la aplicación de una encuesta a electores, el seguimiento de las redes sociales de una muestra de candidatas y candidatos que buscaron la reelección y charlas con actores clave en la materia. Los hallazgos del proyecto fueron condensados en la publicación “Informe de hallazgos”, que complementa al presente documento.

La conclusión general del “Informe de hallazgos” es que el derecho constitucional de las diputadas y los diputados, para poder ser electos consecutivamente hasta por cuatro periodos, aún no tiene el impacto esperado en nuestro sistema político. Es decir, el diseño actual de la normatividad (o su falta) favorece que continúe el control por parte de las cúpulas partidistas de las bancadas y, por ende, que la posibilidad de la diputada o el diputado de competir por la reelección se defina por su cercanía con la dirigencia partidista; asimismo, no genera incentivos para la rendición de cuentas de las legisladoras y los legisladores, ni incide favorablemente en el desempeño de los(as) diputados(as).

Esta publicación somete a consideración de las y los lectores interesados en el tema, y a la ciudadanía en general que desea contribuir al fortalecimiento

de nuestra democracia, algunas propuestas divididas en cinco apartados: *A)* sobre la Cámara de Diputados, *B)* sobre los partidos políticos, *C)* sobre los(as) legisladores(as), *D)* sobre las condiciones de competencia electoral y *E)* cultura cívica a favor de la democracia. El propósito de dichas propuestas es contribuir a la reflexión e incidir en la modificación del diseño institucional necesario para que la reelección legislativa impacte positivamente en el desempeño y la representatividad de nuestro sistema político.

A. SOBRE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

- Rendición de cuentas sobre el trabajo en la Cámara

Dada nuestra historia presidencialista, el Congreso ha quedado en un segundo plano en cuanto a autoridad a la cual la ciudadanía debe cuestionar y exigirle resultados. Lo anterior puede explicar por qué la ciudadanía ha mantenido una evaluación negativa del Congreso, ligada más a un desconocimiento de sus funciones que a la evaluación objetiva del mismo. Las funciones de las diputadas y los diputados son hoy en día un aspecto oculto para la mayoría de la ciudadanía y, sin esta información sobre el actuar de las y los diputados, se obstaculiza la rendición de cuentas. Es por ello que se recomienda:

- Que la Cámara de Diputados adopte y difunda entre sus canales de comunicación indicadores de desempeño de cada legisladora y legislador, con relación al trabajo en su distrito. Con ello se daría cumplimiento al Sistema de Evaluación Legislativa que ya está incluido en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados desde el 2018, pero que no se ha realizado al momento de elaboración del presente documento.
- Que se valore la vinculación del o la legislador(a) con sus representados(as) como parte de la evaluación de desempeño, de forma que se pondere la realización de asambleas virtuales o presenciales con la ciudadanía, recorridos por calles, respuesta a peticiones ciudadanas por correo o en módulo de atención, etcétera.
- Que se elabore una plataforma electoral-legislativa de las y los aspirantes a la reelección consecutiva en la que sea obligatorio incluir una exposición de motivos o justificación del porqué quieren ser nuevamente electos, así como sus principales líneas de trabajo y propuestas.



- Ampliación de la transparencia del Congreso por un modelo de rendición de cuentas

En cumplimiento con los lineamientos de la Ley General de Transparencia, la Cámara de Diputados sistematiza y presenta información sobre las diputadas y los diputados: comisiones a las que pertenece, asistencias, votaciones, iniciativas promovidas de forma individual y colectiva; sin omitir que toda esta información no es manipulable. Con miras a acercar el trabajo de las legisladoras y los legisladores a la ciudadanía, es necesario incluir nuevos lineamientos en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, mismos que permitan reflejar la labor de las legislaturas que sea relevante para que la ciudadanía tenga elementos para “premiar o castigar” el desempeño del o la legislador(a) que busca la reelección. Por tal motivo se recomienda:

- Transparentar información sobre los trabajos de cabildeo y negociaciones con las bancadas antes de aprobar una ley, así como hacer público el número de reuniones con organizaciones de la sociedad civil y atenciones por correo o por vía telefónica con la ciudadanía.
- Crear un portal o enlace, sección o micrositio en específico que describa las funciones del órgano legislativo.
- Disponibilidad de datos abiertos y metadatos en formatos accesibles y descargables, como .csv, .xml, .kml, entre otros.
- Diseñar y aplicar herramientas y *software* que haga más eficiente, directa y rápida la comunicación con los usuarios, así como la búsqueda y solicitud de información, tales como chats, foros virtuales y prácticas de transparencia proactiva.
- Hacer uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para rediseñar los diferentes portales de la Cámara y sus redes sociales. Crear aplicaciones que incentiven su conocimiento y uso entre la ciudadanía.
- Fortalecer las herramientas de accesibilidad de personas con algún tipo de discapacidad visual, auditiva, cognitiva, etc. y validar “estándares W3C” para una accesibilidad universal.
- Aplicar lenguaje incluyente o pro persona en toda la información presentada.

B. SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

- Democracia interna de los partidos políticos con relación a la selección de candidatos

El artículo 59 de nuestra Constitución establece que las diputadas y los diputados podrán ser electos de manera consecutiva solo si su postulación la hace el mismo partido o alguno de los partidos de la coalición que lo hubieren postulado originalmente, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Dado lo anterior, se entiende que los partidos políticos son los únicos que pueden otorgar la candidatura a las diputadas y los diputados que buscan su elección consecutiva y nadie más. En este sentido, la ley los dota de un poder anterior al voto ciudadano de decidir la reelección de las legisladoras y los legisladores.

En el marco de la reelección legislativa como instrumento de profesionalización del Congreso y de fortalecimiento de la rendición de cuentas de las legisladoras y los legisladores, es necesario establecer nuevos lineamientos al capítulo V de la Ley General de los Partidos Políticos, en el cual se establecen los procedimientos que deben ser tomados en cuenta por los partidos políticos en sus procesos de integración de órganos internos y de selección de candidatos y candidatas. Con el objetivo de que exista claridad en los criterios de selección y se garantice el derecho de las legisladoras y los legisladores se recomienda:

- Que las autoridades electorales tengan facultades para regular la vida interna de los partidos, de forma que se les exija mayor transparencia en el manejo de recursos públicos, así como una mayor democracia en la designación de sus dirigencias y candidaturas para todos los puestos de representación popular.



- Integrar en la Ley General de Partidos Políticos lineamientos específicos para el caso de la elección consecutiva, mismos que estipulen los requerimientos generales que los partidos deben solicitar a las legisladoras y los legisladores que busquen la reelección.
- Que se integren elementos de evaluación legislativa en los procesos internos de los partidos políticos para la selección de candidaturas a diputaciones federales; por ejemplo, tomar en cuenta la asistencia a sesiones de comisiones legislativas y de votaciones, la entrega y publicación de sus informes legislativos, de gastos de trabajo y asistencia ciudadana, y elementos de desempeño legislativo a definirse en las convocatorias.
- Distinguir entre la reelección consecutiva para diputaciones de mayoría relativa y de representación proporcional, de manera que las diputadas y los diputados que participen en la reelección por la vía de la representación proporcional puedan ser elegidos por medio de listas abiertas o semiabiertas.

C. SOBRE LA LEGISLADORA Y EL LEGISLADOR

- Sistema de seguimiento y evaluación de cumplimiento de las propuestas de campaña del legislador o la legisladora que busca la reelección

Dado que la reelección legislativa debe tener como base el buen desempeño del legislador o legisladora y la continuidad de proyectos legislativos, es pertinente generar mecanismos que den información objetiva a las y los electores respecto a la trayectoria político-legislativa de las diputadas y los diputados, que permita a la ciudadanía evaluar la coherencia de las propuestas de campaña, el trabajo en la legislatura y la necesidad de continuidad del proyecto legislativo. Es por ello que se recomienda:

- La implementación de un sistema de seguimiento de cumplimiento de las propuestas de campaña de aquellos(as) legisladores(as) que buscan la elección consecutiva, implementada de manera conjunta por las autoridades electorales y la sociedad organizada.
- Un nuevo modelo de campañas electorales de los legisladores y las legisladoras que aspiren a elección consecutiva

Hasta la fecha, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos establecen los lineamientos de las campañas electorales que deben llevar a cabo las y los candidatos para buscar el voto ciudadano. Entre otros aspectos, dichos lineamientos buscan preservar la equidad en la competencia electoral, para lo que se establecen candados en materia de uso de recursos públicos y de programas o logros gubernamentales en las campañas. Si bien buscan preservar un principio elemental de la competencia democrática, dichos candados terminan limitando la posibilidad de que la legisladora o el legislador en busca de la reelección use su trabajo para llamar al voto en su favor.

Por ello es necesario armonizar los lineamientos para el desarrollo de las campañas electorales con el objetivo de favorecer la rendición de cuentas de quienes buscan volver a ocupar su cargo en la Cámara de Diputados. Es así que se recomienda:

- Que la prohibición a las diputadas y los diputados de publicar informes de labores dentro del periodo de campaña electoral, del numeral cinco del artículo 242 del capítulo IV de la LGIPE, se adecue para permitir a las legisladoras y los legisladores la incorporación de su trabajo legislativo en sus campañas electorales.
- Que se estipule que la obligatoriedad de la entrega y publicación de los informes de actividades legislativas debe hacerse de manera exhaustiva por diversos canales de comunicación (portal institucional, redes sociales, páginas personales, etcétera).
- Que se ajuste el periodo de campañas electorales con el calendario de la Cámara de Diputados para no entorpecer las dos actividades del o la legislador(a) que busca la reelección.

D. SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA ELECTORAL

- **Renuncia a recursos legislativos**

De conformidad con los acuerdos y lineamientos establecidos tanto de manera interna en la Cámara de Diputados como por la autoridad administrativa electoral, las diputadas y los diputados que participaron en la reelección consecutiva podían mantenerse o no en su cargo; sin embargo, tenían la obligación de usar de manera responsable los recursos humanos, materiales y financieros para no afectar la equidad en la contienda. Ante esto, más de 150 legisladoras y legisladores decidieron renunciar a los recursos económicos destinados a asistencia legislativa, atención ciudadana, transporte y hospedaje. Por ello se recomienda que:

- Se haga obligatorio para todas las diputadas y todos los diputados que busquen la reelección la renuncia de recursos públicos que no estén relacionados a su dieta mensual. Esto con el fin de evitar que dichos recursos puedan ser usados para propaganda ilegal o para intentar coaccionar el voto de la ciudadanía.



E. CULTURA POLÍTICA CÍVICA A FAVOR DE LA DEMOCRACIA

13

- **Credibilidad institucional e información**

Los partidos políticos actualmente atraviesan por una crisis de confianza y credibilidad. La ciudadanía percibe que sus representantes no entregan resultados y tampoco informan de su trabajo. En la encuesta de salida que INCIDE realizó, 75% de las personas encuestadas manifestó nunca haber recibido información de sus diputadas(os) durante las campañas electorales, por lo que se entiende que las y los representantes no tienen ningún incentivo para hacerlo. Por tanto, se sugiere que:

- Las instituciones pertinentes (instituciones electorales, partidos políticos y el Congreso) lleven a cabo acciones que fomenten una mayor difusión sobre quiénes son y cuáles son las funciones/obligaciones de las y los representantes públicos a fin de sensibilizar el interés y control ciudadano sobre sus legisladores(as).

REFLEXIONES FINALES

Los resultados de lo observado en el proyecto “Fractal de reelecciones para diputadas y diputados 2021” pueden ser consultados en el Informe de hallazgos que complementan a la presente publicación.

Dichos resultados de manera clara apuntan a una falta de impacto de la figura de la elección consecutiva en el proceso electoral, y de manera general, en el sistema político de nuestro país. Ciertamente ya se dio la reelección de 139 diputadas y diputados como resultado de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2014, pero esa modificación constitucional aún no se ha hecho acompañar de los beneficios que se argumentó tendría la reelección legislativa, ni de los cambios normativos necesarios para que esos beneficios se materialicen.

La reelección legislativa, como incentivo para la rendición de cuentas, como medio para la profesionalización de la Cámara de Diputados y como promotora de la cercanía entre trabajo legislativo y necesidades ciudadanas, todavía tiene pendiente enfrentarse a las resistencias a la evaluación del desempeño y exigencia de cuentas, a la inercia de campañas electorales sin contenido sustancial y a las prácticas de subordinación en la vida partidista de los intereses de una pequeña camarilla.

El diagnóstico se hace a partir de la observación del proceso de reelección en la Cámara de Diputados, pero sus hallazgos bien pueden generar un panorama de lo que habría que esperar de la reelección en la Cámara de Senadores en el proceso electoral de 2024. Con un diagnóstico semejante, se realizan las recomendaciones de la presente publicación con el propósito de sumarnos al necesario debate alrededor de la figura de la elección consecutiva, que tendría que plantear los objetivos de delimitar los alcances de la figura y trazar la ruta para que la modificación constitucional de 2014 impacte la composición y el trabajo del Poder Legislativo.

