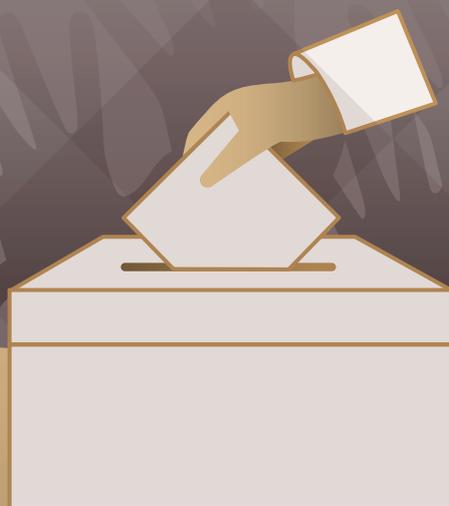


Eje del sistema electoral mexicano: el artículo 41 constitucional

Fabiola Coutiño Osorio
Coordinadora



UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



**EJE DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO:
EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL**

FABIOLA COUTIÑO OSORIO
(COORDINADORA)

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



Primera edición, 10 de octubre de 2022

Eje del sistema electoral mexicano: el artículo 41 constitucional

Coordinadora: Fabiola Coutiño Osorio

Esta obra fue sometida a dictamen por pares revisores bajo la modalidad doble ciego.

D. R. © 2022 Universidad de Guanajuato

Libro digital, PDF

Archivo digital: descarga online

ISBN: 978-607-99147-5-2

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra, sin contar con la autorización correspondiente.

ÍNDICE

PREFACIO

Del sistema electoral autoritario a una pretendida democracia electoral constitucionalizada 5

Herón García Martínez

INTRODUCCIÓN 17

CAPÍTULO 1

El desarrollo institucional electoral y el Artículo 41 Constitucional:
Del control a la autonomía 22

Fabiola Coutiño Osorio

CAPÍTULO 2

El INE y los Organismos Públicos Locales Electorales: Nuevas facultades en el marco de la reforma al Artículo 41 Constitucional 56

Alicia Hernández de Gante | Enrique Castañeda Tenorio

CAPÍTULO 3

De la integración a la especialización en materia electoral.
Historia del Artículo 41 Constitucional en México 77

José Antonio Bretón Betanzos

CAPÍTULO 4

Las candidaturas independientes en el escenario latinoamericano 108

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez | Óscar Nicasio Lagunes López

CAPÍTULO 5

Análisis del Artículo 41 Constitucional con relación a la paridad de género 140

Claudia Rivera Hernández | Stephanie Torres Gómez

CAPÍTULO 6	
Campañas negativas: Entre la constitucionalidad y la democracia	179
<i>Ma. Aidé Hernández García Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar</i>	
CAPÍTULO 7	
Voto electrónico y transparencia de los procesos democráticos: Enfoque desde el Artículo 41 Constitucional	217
<i>Lucerito Ludmila Flores Salgado Irma Flores Vázquez Marcos Gutiérrez Ayala</i>	
ACERCA DE LOS AUTORES	234

PREFACIO

DEL SISTEMA ELECTORAL AUTORITARIO A UNA PRETENDIDA DEMOCRACIA ELECTORAL CONSTITUCIONALIZADA

Al iniciar el siglo XX, en México, si bien había democracia formal, –entendida como una estructura de gobierno– el problema giraba en torno a la democracia electoral y a la ciudadanía. Sólo se hacía presente en el sistema político mexicano, un gobierno autoritario, dictatorial, y en el sistema económico, un sistema altamente explotador basado en la hacienda, que rayaba en la esclavitud de los peones, sumidos en su propia desgracia y sin ninguna posibilidad de salir de lo que les había tocado vivir. Sin embargo, el sistema funcionaba con base en las instituciones¹ que Porfirio Díaz y los beneficiarios del “sistema de Díaz”, –nacionales y extranjeros– habían creado.

¹ Actualmente existe una abundante producción teórica sobre la importancia de las instituciones, entendidas como posibilidad de crear “sociedades ordenadas”, pero en el periodo estudiado conocido como el “sistema de Díaz”, las instituciones creadas fueron para beneficiarse de ellas y con ellas de manera personal, y controlar sin ningún límite el funcionamiento de la Nación Mexicana. Para que una sociedad pueda funcionar, aspirando a que lo haga de manera ordenada, eficiente y con reglas, se necesita de instituciones sólidas, socializadas, y que sean aceptadas por la mayoría de los grupos sociales, de otra forma, es casi imposible que ese tipo de sociedad pueda funcionar, pues se está en una franca posibilidad de crear una situación de ingobernabilidad o de inestabilidad política. Para el periodo de referencia, la creación de instituciones no aspiraba a otra cosa más que a mantener un gobierno que había surgido de un periodo de suma inestabilidad y de falta de legitimidad. Pero ¿cómo entender a las instituciones? Douglass C. North, premio Nobel de Economía 1993 dice: “Las instituciones son las reglas del juego en 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. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”. Más adelante, North sostiene que “Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria”, Cfr., North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 13-14. Asimismo, José Ayala Espino, adelantado estudioso del *neoinstitucionalismo* dice que: “[...] las instituciones son el conjunto de *reglas* que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Un conjunto cualquiera de reglas sólo se transforma, *strictu sensu*, en institución cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento, voluntaria o coercitivamente impuesto por el Estado. Las instituciones sin su correspondiente socialización, aprendizaje y transmisión sólo serían construcciones formales, pero sin viabilidad económica y social, porque nadie sabría siquiera de su existencia o de su operación”, Ver: Ayala Espino, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 62-64.

El *sistema de Díaz* como bien lo llama John Kenneth Turner, se construyó sobre bases de una República incipiente y con altos niveles de ingobernabilidad, es por eso por lo que Díaz de formación positivista recupera la máxima de esta corriente, “orden y progreso”, ideología y filosofía propuesta por Auguste Comte, –y más tarde por Herbert Spencer– para desde esa ideología y esa filosofía construir su proyecto de poder personalísimo.

Las décadas previas del ascenso al poder de Porfirio Díaz en 1876, no se caracterizaron precisamente por mostrar condiciones de estabilidad, más bien fueron décadas de profundas luchas políticas entre los grupos que disputaban el poder. Desde la fundación de la primera República Mexicana el 4 de octubre de 1824 se hicieron presentes este tipo de conflictos que generaron serios escenarios de ingobernabilidad política. Dada esta situación, era imposible que se construyeran instituciones que propiciaran condiciones de estabilidad al sistema político en construcción, el propio Porfirio Díaz era el resultado de un sistema político sumido en el desorden y la inestabilidad.² En

² “Estabilidad política”, “gobernabilidad democrática”, y “equilibrio de los sistemas”, son expresiones que definen la aspiración de todo sistema político, y esa aspiración es el de no colocarse en recurrentes escenarios de conflictos, provocando situaciones de inestabilidad. Al respecto Facundo González Bárcenas menciona que se puede definir a “[...] la estabilidad política como la capacidad de los sistemas políticos para mantener una baja generación de conflictos y de resolverlos exitosamente, ya sea producidos por el propio sistema o derivados de su entorno, de manera que logra la continuidad de sus funciones básicas y proporciona certidumbre a los actores políticos”, en González Bárcenas, Facundo (2004), “Estabilidad política”, en Baca Olamendi, Laura, *et. al.* (2004), *Léxico de la política*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) / Fundación Heinrich Böll / Fondo de Cultura Económica, México, pp. 214. Antonio Camou, ofrece una definición de gobernabilidad, “En términos generales, y sin pretender ofrecer una caracterización cerrada de la cuestión, entenderemos por gobernabilidad *un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz*. Esta definición, aun en su simplificadora brevedad, nos permite ubicar los problemas de gobernabilidad sobre el plano de la relación entre el sistema político y su entorno o ambiente, es decir, la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno con el peso por mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad”, en Camou, Antonio (2004), “Gobernabilidad”, en Baca Olamendi, Laura, *et. al.* (2004), *Léxico de la política, op. cit.*, p. 283 [las cursivas utilizadas en esta parte son del autor]. Por su parte, el politólogo canadiense David Easton, creador del término *sistema político* sostiene que “[...] el enfoque del equilibrio ha invadido buena parte de la investigación política, especialmente la política de grupos y las relaciones internacionales. Por necesidad, un análisis que conciba a un sistema político tratando de mantener un estado de equilibrio, tiene que suponer la presencia de influencias ambientales, ya que son éstas las que alejan de su presunta situación de estabilidad a las relaciones de poder del sistema. Es habitual, pues, examinar el sistema, aunque solo sea implícitamente, en función de su tendencia a volver a un presunto punto previo de estabilidad. Si el sistema no procediera así, ello se interpretaría como que se desplaza hacia un nuevo estado de equilibrio, que sería preciso identificar y describir. Un esmerado escrutinio del lenguaje empleado revela que de

1876, cuando Díaz asume el poder, sólo había pasado medio siglo de que se había redactado la primera Constitución del 4 de octubre de 1824, y 19 años de redactada la segunda Constitución del 5 de febrero de 1857, todo este periodo está marcado por una profunda inestabilidad. Uno de los autores fundamentales para entender este periodo previo es el jurista chiapaneco Emilio Rabasa que apuntaba en su libro *La constitución y la dictadura* lo siguiente:

En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la Nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos. Y a esta porfía de la revuelta y el desprestigio de las leyes, en que los gobiernos solían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquéllos el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la Nación, con la disolución violenta de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni a apariencia de legitimidad.³

En el mismo sentido señalado por Emilio Rabasa, el profesor Peter H. Smith, – cuando estudia el periodo de “El porfiriato”– hace un repaso a los años previos al ascenso de Porfirio Díaz. En la naciente República se muestra y observa un gran “desorden y decadencia”, dice Smith: “México surgió a la vida independiente después de una década de destrucción y de luchas (1810-1821), en un estado de gran desorden y decadencia. El grado de integración económica era sumamente bajo, la tasa de desocupación muy elevada, el capital muy escaso, y las carreteras en un abandono casi total. Tampoco existía un centro político fuerte. *Entre 1821 y 1860 México tuvo 50 diferentes gobiernos, cuya duración promedio fue de menos de un año. La vía más*

ordinario se usan como sinónimos *equilibrio y estabilidad*”, en Easton, David (compilador), *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu Editores, Argentina, 1997, p. 219.

³ Rabasa, Emilio, “Capítulo I. El desprestigio de los sistemas”, p. 3, en *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de diputados, LVII Legislatura, México, 1999.

*socorrida para acceder al poder público era el golpe militar, instrumento del que tan hábilmente y con tanta malevolencia se sirvió Antonio López de Santa Anna, quien entre 1832 y 1855 ocupó la silla presidencial en nueve ocasiones distintas. Sin embargo, bajo esta apariencia anárquica subyacía un sistema, el del caudillismo, esto es la hegemonía de caudillos temporales cuyo propósito principal era saquear las arcas del erario. La política caudillista no era fuente ni de poder ni de prestigio, sino que era simplemente el refugio de mestizos, que habían ascendido en la escala social, frecuentemente se trataba de antiguos soldados. Los terratenientes criollos, que constituían la élite social, permanecían en sus haciendas dedicados a preservar y aumentar sus propiedades”.*⁴

La inestabilidad política de las décadas posteriores a 1810, pueden ser explicada por ese largo proceso de construcción de los Estados-Nación, el que había iniciado ya desde 1791 en Haití en su lucha por su independencia, y que más tarde se extendió a lo largo y ancho de la región que ahora se conoce como América Latina. Los procesos revolucionarios en la región, –y que se hicieron evidentes en las luchas de Independencia– están situados históricamente entre los años de 1808 a 1826, son largos procesos inacabados en el largo recorrido por encontrar la identidad de los pueblos, fueron procesos violentos, intensos como todo proceso revolucionario, esa es la causa por la que a lo largo del siglo XIX prevaleció la inestabilidad política en todas las incipientes naciones.⁵

México forma parte de ese complejo periodo que incluye la lucha por la independencia de 1810, y todos los acontecimientos en la construcción de la Nación mexicana. En tal sentido, con posterioridad a las luchas de

⁴ Smith, Peter H., *Los laberintos del poder. “El reclutamiento de las élites políticas en México”, 1900-1971*, El Colegio de México / Princeton University Press, México, 1981, p. 36 [las cursivas son nuestras].

⁵ Al respecto John Lynch dice: “Las revoluciones por la independencia en Hispanoamérica fueron repentinas, violentas y universales. Cuando en 1808 España se derrumbó ante la embestida de Napoleón, su imperio se extendía desde California hasta el cabo de Hornos, desde la desembocadura del Orinoco hasta las orillas del Pacífico, el ámbito de cuatro virreinos, el hogar de diecisiete millones de personas. Quince años más tarde, España solamente mantenía en su poder Cuba y Puerto Rico, y ya proliferaban las nuevas naciones. Con todo, la independencia, aunque precipitada por un choque externo, fue la culminación de un largo proceso de enajenación en el cual Hispanoamérica se dio cuenta de su propia identidad, tomó conciencia de su cultura, (y) se hizo celosa de sus recursos”, en Lynch, John (2010), *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*, Ariel, España, p. 13.

Independencia de 1810, la Nación se encontraba en plena confusión pues no se tenía claro que tipo de gobierno se adoptaría, el Acta de Independencia aún tenía que esperar hasta el 24 de febrero de 1821. La construcción de la Nación mexicana fue demasiado dramática, sin rumbo fijo, sin dirección, envuelta en las ambiciones personales de los distintos grupos, unos eran los “conservadores” defensores del *statu quo* prevaleciente, y que les era beneficioso; otros, los “liberales” que se volcaban con entusiasmo por los cambios y transformaciones que necesitaba la joven Nación, esta idea transformadora se hizo realidad con la redacción de la Constitución del 5 de febrero de 1857, y que era en los hechos un logro de los “liberales”, por eso se decía que la Constitución de febrero de 1857 era una Constitución “liberal”. Con todo, la Nación siempre estaba en situaciones de inestabilidad, la lucha entre “liberales” y “conservadores” parecía no tener fin, pues no había voluntad por construir los instrumentos institucionales que le pudieran dar viabilidad a la Nación:

La humillación, la afrenta a la soberanía y la pérdida ante Estados Unidos que significaron primero la independencia de Texas, y después la guerra de 1846-48 sumieron al país en una grave crisis política. A pesar de que compartían muchos puntos en común, los “conservadores” se lanzaron en un fuerte ataque contra los “liberales” que habían dominado casi todos los gobiernos que se formaron después de la independencia. Encabezados por Lucas Alamán los conservadores criollos sostenían que México había roto con su propio pasado al tratar de emular los valores precisamente del vecino que lo había agredido. Invocando la tradición hispánica defendían la formación de una monarquía constitucional (en la persona de un príncipe extranjero), el mantenimiento de los ideales aristocráticos, y la protección jurídica de los militares y de la Iglesia Católica Apostólica Romana. A medida que las diferencias entre ambos grupos se acentuaban, los liberales respondieron a mediados de los años de 1850 con una serie de medidas conocidas por el nombre de La Reforma, y con una nueva constitución que tendían arrebatar el poder al ejército y a la Iglesia. En 1858 los conservadores contraatacaron y al hacerlo precipitaron una tremenda guerra civil que duraría casi veinte años. De 1863 a 1867, respondiendo a las ilusiones de los conservadores, Maximiliano de Habsburgo vino de Austria a regir los destinos de un imperio que nacía con mala estrella. Después de capturar y ordenar el fusilamiento de Maximiliano, Benito Juárez, el líder de los

liberales, gobernó el país hasta su fallecimiento acaecido en 1872. Algunos años más tarde asumió las riendas del poder uno de sus correligionarios: el general Porfirio Díaz.⁶

La ambición por alcanzar el poder se había vuelto una obsesión para el general Porfirio Díaz, la admiración por el presidente Benito Juárez, –al que trato personalmente, ya que a Juárez le debía varios ascensos– ver de cerca sus aflicciones, su manera de enfrentar las adversidades en la construcción de la Nación influyeron de manera importante, observar de cerca los constantes conflictos presentes con los distintos grupos que se disputaban el poder, hicieron que Díaz pensara en un proyecto que le permitiera enderezar a la Nación. El ascenso al poder fue turbulento, no tuvo empacho en enfrentar al propio Juárez, ya en las elecciones federales del 22 de septiembre de 1867 se había presentado como candidato a la presidencia de la República, en esa ocasión fue derrotado por Juárez, quién obtuvo 7,422 votos, los que representaban el 71.5 % del total de los votos, y por Díaz votaron 2,709 votos que representaron el 26 %. John Kenneth Turner, describe la parte obsesiva de Díaz por obtener el poder, justificaba su forma de actuar con el argumento de que “Juárez ya tenía muchos años en el poder”:

Pero el General Porfirio Díaz, a pesar de estos hechos y de la circunstancia adicional de que estaba profundamente endeudado con Juárez –puesto que todos sus ascensos militares los había obtenido de él– promovió una serie de rebeliones con el fin de adueñarse del poder supremo del país. Díaz no sólo encabezó una sino tres rebeliones armadas contra un gobierno pacífico, constitucional y elegido popularmente. Durante nueve años se portó como un rebelde ordinario, con el apoyo de bandidos, criminales y soldados profesionales disgustados por la política antimilitarista que Juárez inició y que, si hubiera podido llevarla un poco más adelante, habría sido eficaz para impedir en el futuro rebeliones cuartelarias apadrinadas por la iglesia católica. El pueblo demostró muchas veces que no quería a Díaz como jefe de Gobierno. En tres ocasiones durante los primeros 5 años de asonadas, Díaz se presentó sin éxito como candidato presidencial. En 1867 obtuvo apenas poco más del 30 % de los votos que favorecieron a Juárez. En 1871 volvió a lanzar su candidatura y perdió con más o menos 3/5 de la votación que correspondió a Juárez. En

⁶ *Ibid.*, pp. 36-37.

1872, después de la muerte de Juárez, se presentó contra Lerdo de Tejada y consiguió solamente 1/15 de los votos que ganó su oponente. Mientras estuvo alzado en armas, se le consideró como un rebelde cualquiera tanto en el país como en el extranjero; después entró en la capital de la República a la cabeza de un ejército victorioso y se proclamó a sí mismo presidente. En un principio pocas naciones europeas reconocieron al gobierno del advenedizo, y los Estados Unidos amenazaron durante algún tiempo con crear complicaciones.⁷

La llegada al poder del general Díaz se fundamentó en los documentos conocidos como *Plan de La Noria* del 8 de noviembre de 1871, y el *Plan de Tuxtepec* del 10 de enero de 1876, en ambos documentos se mostraba el plan de acción. En el Plan de La Noria, en los últimos párrafos Díaz mostraba en apariencia “nobles” causas con la democracia, decía “No convoco ambiciones bastardas ni quiero avivar los profundos rencores sembrados por las demasías de la administración. La insurrección nacional que ha de devolver su Imperio a las leyes y a la moral ultrajadas tiene que inspirarse de nobles y patrióticos sentimientos de dignidad y justicia”.⁸ Díaz condenaba la reelección presidencial de Benito Juárez y luego la de Sebastián Lerdo de Tejada, y enfatizaba en ella en el documento, “Que los patriotas, los sinceros constitucionalistas, los hombres del deber, presten su concurso a la causa de la *libertad electoral*, y el país salvará sus más caros intereses. Que los mandatarios públicos, reconociendo que sus poderes son limitados, *devuelvan honradamente al pueblo elector el depósito de su confianza en los periodos legales*, y la observancia estricta de la Constitución será verdadera garantía de paz. *Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder*, y ésta será la última revolución”.⁹ La visión idealista de Porfirio Díaz acerca de los

⁷ Turner, John Kenneth (1998), *México bárbaro*, Editorial Época, México, pp. 103-104. Con posterioridad a la muerte del presidente Benito Juárez, se celebraron elecciones extraordinarias, las elecciones primarias se realizaron el 13 de octubre de 1872, y las elecciones secundarias el 28 de octubre de ese mismo año. En esa elección el candidato ganador fue Sebastián Lerdo de Tejada, quien obtuvo 9,520 votos, un porcentaje del 92.32 por ciento de la votación total. El segundo lugar lo obtuvo el general Porfirio Díaz con 604 votos, un porcentaje del 5.86 por ciento.

⁸ Díaz, Porfirio, “Plan de La Noria”, 1871, pp. 317-322, en Matute, Álvaro, *México en el siglo XIX. Antología de fuentes e interpretaciones históricas*, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Lecturas Universitarias, número 12, 1972.

⁹ *Ibid.*, p. 322 [las cursivas son nuestras].

problemas de inestabilidad política de la Nación, y su posible remedio, cambiarían radicalmente ya en el ejercicio del poder.

Al alzarse con la victoria derivada de la Revolución de Tuxtepec, Díaz asumió el cargo como presidente interino del 24 de noviembre al 6 de diciembre de 1876. Ya en el poder como presidente interino o constitucional modificó a su antojo la constitución para invalidar la “no reelección”. Turner, que publicó *México Bárbaro* a principios de 1911, escribía “A fines de 1876, hace cerca de 34 años, encabezó una revolución personalista y condujo un ejército hasta la ciudad de México, en donde se proclamó presidente provisional. Poco después, convocó a unas llamadas elecciones y anunció que el pueblo lo había elegido presidente Constitucional... por *unanimidad*. En 1880 cedió el gobierno a su amigo Manuel González, quien fue elegido por *unanimidad*. González reinstaló a Díaz en 1884, después de una tercera votación *unánime*.”

Después de 1884, Díaz fue reelegido por *unanimidad* cada 4 años durante 20, hasta 1904, en que el periodo presidencial se alargó a 6 años, y por séptima vez fue elegido por *unanimidad*. Finalmente, el 10 de julio, Díaz resultó elegido presidente de México por octava vez”.¹⁰ En todo este tiempo en el que Díaz asumió el control de la Nación, no existieron condiciones para instaurar un gobierno democrático, fue un sistema autoritario, de privilegios, bondadoso con los inversionistas extranjeros, represivo, y que para muchos, como John Kenneth Turner, –observador privilegiado, y testigo del “sistema de Díaz” de ese momento histórico– fue calificado como un sistema de esclavitud “La esclavitud y el peonaje en México, la pobreza y la ignorancia y la postración del pueblo se deben, en mi humilde opinión, a la organización financiera y política que en la actualidad rige en ese país; en una palabra, a lo que llamaré el ‘sistema’ del General Porfirio Díaz”.¹¹

¹⁰ Turner, John Kenneth (1998), *op. cit.*, pp. 149-150.

¹¹ Turner, John Kenneth, “El sistema de Díaz”, *Dictadura y revolución*, Serie Lecturas Nacionales V, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1995, p. 28.

Como bien lo señala este testigo de hechos, el “sistema de Díaz”, era un sistema de privilegios y de profundos intereses que garantizaba la reproducción de la riqueza en beneficio de unos cuantos, la *plutocracia* nacional y en mayor medida de intereses extranjeros, principalmente norteamericanos, dice Turner: “Me refiero al *sistema de Díaz* más que a Díaz personalmente, porque aunque él es la piedra angular, aunque él es el Gobierno de México, más absoluto sin duda que cualquier otro individuo pueda serlo en cualquier otro país del mundo, ningún hombre se halla solo en sus iniquidades.

Díaz es el sostén principal de la esclavitud; pero existen algunos otros sostenes sin los cuales el sistema no podría mantenerse mucho tiempo. Por ejemplo, hay un conjunto de intereses comerciales que obtienen grandes ganancias del sistema porfiriano de esclavitud y autocracia; estos intereses dedican una parte importante de su gran poder a mantener en su sitio el sostén principal a cambio de los privilegios que reciben. Entre estos intereses comerciales no son los menores los norteamericanos, quienes –me sonrojo de vergüenza al decirlo–, son defensores tan agresivos de la fortaleza porfiriana como el mejor.

En realidad

[...] los intereses norteamericanos constituyen, sin duda, la fuerza determinante para que continúe la esclavitud en México; de este modo la esclavitud mexicana recae sobre nosotros, los norteamericanos, con todo lo que ella significa. Es cierto que Díaz es el culpable de los horrores de Yucatán y Valle Nacional; pero también lo somos nosotros; somos culpables puesto que fuerzas del gobierno sobre el que se nos reconoce algún control, se emplean abiertamente, ante nuestra vista, para apoyar un régimen del que la esclavitud y el peonaje forman parte integral”.¹²

La forma en como el presidente Porfirio Díaz concentró el poder permitió que la Nación se colocara en una larga fase de aparente estabilidad, necesaria para el proyecto de “orden y progreso” que Díaz se había trazado, y que había sido el objetivo fundamental para inaugurar un periodo que rompió con la fase previa de la República Restaurada. Si el análisis se realiza del lado de la economía

¹² *Ibid.* pp. 29-30.

nacional, se observó un crecimiento económico sostenido de 2.7 % para el periodo del Porfiriato, frente a un crecimiento de la población nacional de 1.4 por ciento.

Los especialistas en la etapa porfirista sostienen que a diferencia de la etapa de la República Restaurada (1867-1876) que se caracterizó por el estancamiento, el notable desempeño económico del Porfiriato puede explicarse por tres factores, Hansen menciona que: “Tres factores ayudan a explicar la transición del estancamiento al crecimiento. Primero, el surgimiento de la estabilidad política. Entre 1876 y 1911 sólo dos hombres ocuparon la presidencia: Manuel González durante un periodo presidencial (1880-1884) y Porfirio Díaz el resto (1876-1880); (1884-1911); con la estabilidad vino la pacificación y más tarde una paz relativa. *La oposición fue aplacada o decapitada, según lo exigían las circunstancias*”.¹³ En segundo lugar, la estabilidad permitió la llegada de inversión extranjera a México, producto de la *pax porfiriana*, y, en tercer lugar, el crecimiento económico se explicó por la integración de la economía nacional, gracias al sistema de rutas de ferrocarril que permitió unir poblaciones importantes.

Si bien se alcanzó el progreso económico gracias a la estabilidad política, la democracia que había sido el reclamo de Díaz frente a Juárez y a Lerdo de Tejada, no se había hecho presente en ningún momento de esos más de treinta años de su gobierno. Porfirio Díaz –a decir de don Daniel Cosío Villegas– fue más que un dictador, sus conductas fueron las de un tirano, el mismo lo reconoció al final de su régimen en la entrevista concedida a James Creelman: “Fuimos duros. En ocasiones fuimos duros hasta el punto de la crueldad: pero esa dureza era entonces necesaria para la existencia y el progreso de la nación. Si hubo crueldad, los resultados la han justificado [...] la educación y la industria han continuado la tarea que inicio el ejército”.¹⁴

Pensar al menos en una democracia electoral durante el porfiriato era casi imposible, pensar que Porfirio Díaz atendería y respetaría reglamentos y

¹³ Hansen, Roger D., “*La política del desarrollo mexicano*”, Siglo XXI Editores, México, 1984, pp. 22-23 [Las cursivas son nuestras].

¹⁴ En “President Díaz: Hero of the Americas”, por James Creelman, *Pearson's Magazine* 19, marzo de 1908, pp. 231-277, citado por Smith, Peter H., 1981, *op. cit.*, p. 40.

ordenamientos electorales bajo la premisa del “orden y progreso” era una ilusión, y hubiese sido un despropósito innecesario de su parte, pues el poder que ostentaba era desbordante.

El deterioro institucional de la Nación mexicana provocado por la revuelta y luego revolución¹⁵ de 1910, pulverizó las instituciones que había construido el gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, e hicieron funcionar un sistema autoritario, de privilegios, bondadoso con los inversionistas extranjeros, represivo, y que para muchos, como John Kenneth Turner, –observador privilegiado, y testigo del “sistema de Díaz” de ese momento histórico– fue calificado como un sistema de esclavitud “La esclavitud y el peonaje en México, la pobreza y la ignorancia y la postración del pueblo se deben, en mi humilde opinión, a la organización financiera y política que en la actualidad rige en ese país; en una palabra, a lo que llamaré el ‘sistema’ del General Porfirio Díaz”.¹⁶

Como bien lo señala este testigo de hechos, el “sistema de Díaz”, era un sistema de privilegios y de profundos intereses que garantizaba la reproducción de la riqueza en beneficio de unos cuantos, la *plutocracia* nacional y en mayor medida de intereses extranjeros, principalmente norteamericanos, dice Turner: “Me refiero al *sistema de Díaz* más que a Díaz personalmente, porque aunque él es la piedra angular, aunque él es el Gobierno de México, más absoluto sin duda que cualquier otro individuo pueda serlo en cualquier otro país del mundo, ningún hombre se halla solo en sus iniquidades. Díaz es el sostén principal de la esclavitud; pero existen algunos otros sostenes sin los cuales el sistema no podría mantenerse mucho tiempo.

Por ejemplo, hay un conjunto de intereses comerciales que obtienen grandes ganancias del sistema porfiriano de esclavitud y autocracia; estos

¹⁵ De acuerdo con el profesor Alberto Tenenti “[...] se puede entender por *revolución* en sentido histórico una agitación colectiva que tiende y consigue pervertir un orden secular, modificarlo y cambiarlo de forma duradera, extensa y profunda, con la conciencia de que su impulso no hay que atribuirlo a factores sobrenaturales, sino sobre todo a los hombres que fueron sus protagonistas. Una *sublevación*, aunque sea de notables proporciones, una *revuelta*, por mucho que se prolongue, una guerra civil como las que tuvieron lugar en los siglos XV, XVI y XVII, no lograron en general resultados revolucionarios porque no sacudieron los cimientos del sistema dominante o no hicieron que evolucionara hacia resultados innovadores”, en Tenenti, Alberto, “*De las revueltas a las revoluciones*”, Crítica, España, 1999, p. 10.

¹⁶ Turner, John Kenneth, “El sistema de Díaz”, *Dictadura y revolución*, Serie Lecturas Nacionales V, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1995, p. 28.

intereses dedican una parte importante de su gran poder a mantener en su sitio el sostén principal a cambio de los privilegios que reciben. Entre estos intereses comerciales no son los menores los norteamericanos, quienes –me sonrojo de vergüenza al decirlo–, son defensores tan agresivos de la fortaleza porfiriana como el mejor. En realidad [...] los intereses norteamericanos constituyen, sin duda, la fuerza determinante para que continúe la esclavitud en México; de este modo la esclavitud mexicana recae sobre nosotros, los norteamericanos, con todo lo que ella significa. Es cierto que Díaz es el culpable de los horrores de Yucatán y Valle Nacional; pero también lo somos nosotros; somos culpables puesto que fuerzas del gobierno sobre el que se nos reconoce algún control, se emplean abiertamente, ante nuestra vista, para apoyar un régimen del que la esclavitud y el peonaje forman parte integral”.¹⁷

Este es el escenario previo en el que emergería la construcción del sistema político mexicano tras la dictadura del General Díaz. Con el triunfo de la revolución constitucionalista se amplió el ejercicio de los derechos políticos, se adoptó la secrecía del voto, la elección directa de los titulares de los poderes públicos y se dieron los primeros pasos en la configuración de las instituciones electorales que habrían de regir la organización de los comicios en México.

HERÓN GARCÍA MARTÍNEZ

¹⁷ *Ibid.* pp. 29-30.

INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos de la democracia mexicana ha sido la innovación continua de las instituciones a través de la redefinición del marco jurídico que determina las transformaciones del sistema político. En ese sentido, este libro surgió del interés de un grupo de académicos de diversas universidades, quienes se han interesado en analizar los aspectos más importantes de la reforma electoral federal de 2014 y sus efectos en la estructura institucional electoral; en los distintos ámbitos de la competencia por el poder; en las relaciones entre los actores que intervienen en la organización de los procesos electorales; en las reglas del juego relativas a las campañas; en la paridad de género, así como en los nuevos competidores en las contiendas, etcétera, para lo cual cada uno de los autores ha tomado como punto de partida el artículo 41 Constitucional, considerado como eje rector del marco electoral vigente.

Así, el libro se estructura en siete partes, las cuales están organizadas de la siguiente manera; en el capítulo 1, que lleva por nombre *El desarrollo institucional electoral y el Artículo 41 Constitucional: del control a la autonomía*, Fabiola Coutiño describe la larga trayectoria histórico-jurídica-política de un sistema electoral que se consolidó con el dominio del PRI o partido hegemónico, en un largo periodo. Para ello toma como base el legado de la revolución constitucionalista, que tuvo entre sus objetivos, el de plasmar las reglas de la competencia por el poder político a partir del ejercicio del sufragio directo. Así, la autora hace una revisión de los principales contenidos de cada normatividad desde la Ley Electoral de 1911 que dio lugar a la competencia interpartidaria hasta la última reforma en la materia de 2014, que recupera la participación de los candidatos independientes en la lucha por el poder político, para lo cual plasma la relevancia que ha tenido el artículo 41 constitucional en la evolución de la organización electoral en México.

En el segundo capítulo intitulado *El INE y los Organismos Públicos Locales Electorales: nuevas facultades en el marco de la reforma al Artículo 41 Constitucional*, Alicia Hernández de Gante y Enrique Castañeda Tenorio,

tomando como base la última reforma al artículo 41 constitucional, presentan, por un lado, la discusión teórica centrada en el tema de la autonomía electoral, cuyo debate fue impulsado desde diversas entidades federativas en defensa del control de sus instituciones electorales locales; y, por otro, en la ciudadanización, como discurso en el que se respaldan la imparcialidad y objetividad de quienes tienen en sus manos la tarea de organizar los procesos electorales; en segundo lugar, las autoras abordan los principales efectos de la reforma en la mixtura de las atribuciones de los organismos electorales federales y locales, conocidos estos últimos como Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), en donde resaltan facultades prioritarias del Instituto Nacional Electoral (INE), tales como las de atracción, delegación y asunción, ampliamente debatidas en la perspectiva local. El trabajo, además, plantea las contradicciones que implica la combinación de funciones entre el organismo electoral nacional y los de las entidades federativas, lo cual ha hecho aún más compleja la organización de los comicios locales, pues, algunos de los OPLE no cuentan, ni con la amplia experiencia que actualmente tiene el INE, ni con un servicio profesional electoral consolidado.

El capítulo 3, *La historia de la especialización electoral en México*, de José Antonio Bretón, resalta como objetivo de su trabajo mostrar la evolución histórica del sistema electoral mexicano, al que comprende como el conjunto de instituciones que regulan al proceso electoral, de una manera sistematizada, así, el autor enfatiza que abordar la historia es indispensable para producir conocimiento a fin de apreciar la forma en que la evolución del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido el derrotero de la especialización en materia electoral en nuestro país, además resalta que la importancia del análisis de la norma constitucional, de sus valores y principios, reside en que se trata del basamento del sistema jurídico, de ahí que centre su punto de partida en la Constitución de 1857 como primer antecedente para analizar ya en los siglos XX y XXI las que cataloga como reformas integradoras y reformas especializadas que han brindado a la sociedad y a actores políticos la seguridad en el funcionamiento de las instituciones garantes de la función de organizar las elecciones.

El capítulo 4 es autoría de Paulino Arellanes Jiménez y Óscar Nicasio Lagunes López, quienes tratan el tema de *Las candidaturas independientes en el escenario latinoamericano* las cuales se explican por la crisis de representatividad y falta de credibilidad que, durante las últimas décadas, han experimentado los partidos políticos en América Latina, en ese sentido, analizan el caso de los países latinoamericanos donde los partidos políticos están institucionalizados, y comprueban si las variables de institucionalización de partidos y candidaturas independientes están correlacionados o no.

El quinto capítulo lleva por nombre *Análisis del Artículo 41 Constitucional con relación a la paridad de género*, y es autoría de Claudia Rivera Hernández y Stephanie Torres Gómez, quienes examinan la paridad de género y su aplicabilidad en las elecciones para diputados llevadas a cabo entre los años 2006 a 2015. También estudian las reformas a la Ley Reglamentaria, desde 2002 hasta 2014. Finalmente, con la idea de contrastar la realidad política de México en materia de paridad de género, se presenta un estudio del número de candidatas que participaron en cada elección como propietarias o suplentes de partidos y coaliciones en los 32 Estados de la República Mexicana, con el fin de contrastar los resultados obtenidos a nivel nacional en materia de equidad política en género.

El capítulo 6 lleva por nombre *Campañas negativas: entre la constitucionalidad y la democracia*, de Ma. Aidé Hernández García y Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar, quienes señalan que las campañas electorales federales modernas en México iniciaron, principalmente, en las elecciones de 1994, después de que en 1988 el PRI se enfrentó a una real oposición que le disputó por primera vez el poder político. A partir de esta fecha no sólo la competitividad sería una realidad en México sino el desarrollo mediático de las campañas electorales, y con ellas, de las campañas negativas. En 1994 el PRI, primera fuerza nacional, utilizó la campaña negativa en contra de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del PRD, y lo relacionó con el Ejército de Liberación Nacional (EZLN). Para la elección del 2006, el PAN, partido en el gobierno, llevó a cabo una intensa campaña negativa contra Andrés Manuel López Obrador, su mayor opositor, en dicha campaña se le relacionó como el "Peligro para

México” y con gobiernos de izquierda autoritarios de América Latina. Esta campaña negativa fue muy exitosa y dejó ver, de manera clara, la parcialidad de los medios de comunicación, de ello derivaron las reformas electorales, no obstante, las conductas ilegales se repitieron en los comicios de 2012. Así, los autores plantean, entre otras cuestiones, diversas interrogantes relacionadas con el cumplimiento de la ley, tales como el hecho de que en México aún es posible una campaña negativa, ya que la sanción es baja, por lo que los partidos prefieren violar la ley, pero además, en el tiempo administrativo y judicial que tienen los órganos electorales para declarar ilegal una publicidad y pedir que se baje de los medios de comunicación, es suficiente para que esta tenga el efecto esperado en el electorado, entre otros temas.

El séptimo capítulo, *Voto electrónico y transparencia de los procesos democráticos: enfoque desde el Artículo 41 Constitucional* de Lucerito Ludmila Flores Salgado, Irma Flores Vázquez y Marcos Gutiérrez Ayala tomando en consideración contenidos del artículo 41 de la Carta Magna, se centran en las ventajas de la utilización de dispositivos electrónicos, tanto para recibir el voto de los electores, como para su conteo automático, tales como la urna electrónica, cuyo uso en diversos ejercicios realizados por el INE y las instituciones electorales locales suma importantes experiencias en varios estados, como por ejemplo en Jalisco, Nuevo León, Distrito Federal (ahora ciudad de México), etc., lo cual lleva a los autores a reflexionar acerca de la posibilidad de implementar el voto electrónico en México como una medida que coadyuvaría a transparentar actividades que se realizan durante los comicios, como el escrutinio y cómputo, que usualmente provocan desconfianza por los errores consignados en las actas.

Finalmente, pensamos que este proyecto puede ser una buena aportación no sólo para los estudiosos del derecho electoral mexicano, sino también para quienes trabajan temas de género y política, la competencia por el poder, la organización electoral, las candidaturas independientes y la historia de los organismos electorales, entre otros aspectos, razón por la cual esperamos que sea de gran utilidad al lector.

CAPÍTULO 1

EL DESARROLLO INSTITUCIONAL ELECTORAL Y EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL: DEL CONTROL A LA AUTONOMÍA

FABIOLA COUTIÑO OSORIO

SUMARIO: I. 1910-1945: de la creación de los partidos al control del PNR. II. 1946 - 1990: ascenso del PRI. Hegemonía, control de las instituciones electorales y pérdida de legitimidad. III. Reformas al artículo 41 Constitucional: 1994, 1996 y 2007-2008. IV. Artículo 41 constitucional en la reforma electoral de 2014: nuevos actores y reglas del juego. V. Reforma electoral de 2019: hacia la paridad de género plena. VI. A manera de conclusión. VII. Fuentes consultadas.

I. 1910-1945: DE LA CREACIÓN DE LOS PARTIDOS AL CONTROL DEL PNR

Para comprender el contexto en el que emergieron y se consolidaron las instituciones electorales mexicanas es importante remitirnos a la fase revolucionaria, pues uno de los motivos más importantes que impulsaron este movimiento fue la lucha por el poder político, de modo que, en el ocaso de la dictadura del General Díaz habían surgido diversos actores opositores al régimen que apostaban a la creación y aplicación de nuevas reglas del juego, por ende, el Plan de San Luis (1910) impulsado por Francisco I. Madero y quienes lo apoyaban, era un documento político que exigía el respeto al voto y al proceso electoral. El lema *sufragio efectivo*, derivaba del rechazo al tradicional relevo del poder político en el que se había perpetuado Porfirio Díaz; la *no reelección*, significaba que el movimiento revolucionario era un levantamiento en favor de la democracia liberal.

Los resultados de la contienda electoral favorecieron a Madero, de modo que a su llegada como presidente, como un intento por resolver la problemática del descontento generalizado hacia el ejercicio de la política, una de las primeras acciones legislativas fue reformar la Ley Electoral de 1901. De esta forma, en diciembre de 1911 se decretó una nueva Ley Electoral que reconoce a los partidos, considerados, a partir de entonces, como organizaciones

políticas que habrían de dar sentido al voto. En estas circunstancias México encontraba una etapa electoral distinta a la que prevalecía en Porfiriato.

Pero Madero no concluyó su periodo pues al igual que José María Pino Suárez, el último vicepresidente de México,¹ fue asesinado, así que la guerra civil que siguió al golpe militar de febrero de 1913² echó por tierra cualquier semblanza de normalidad y multipartidismo bloqueando la posibilidad de que México continuara su aprendizaje en el difícil ejercicio de la democracia representativa.

Para contener la violencia se organizaron los comicios, pero los resultados que aparentemente habían favorecido a Victoriano Huerta prácticamente denotaban el fraude electoral. Para entonces el Ejército Constitucionalista había tomado el control de buena parte del territorio, de ahí que su líder, tras el triunfo militar sobre otras facciones, convocara a elecciones presidenciales, aunque el poder ya se había ganado con las armas, de cualquier forma, se pretendía revestirse legitimidad.

Con la Revolución Constitucionalista se sentaron las bases legales de la renovación de los poderes públicos, esto se logró mediante la promulgación de la nueva Constitución, en vigor desde el 5 de febrero de 1917. Los artículos 34 y 35 dieron a los ciudadanos mejores condiciones de participación en las cuestiones públicas, de hecho, desde entonces es una obligación el votar y ejercer las funciones electorales, aunque desafortunadamente en la práctica se fue desvirtuando la conciencia de tales obligaciones debido a las circunstancias en que muchos grupos políticos llegaron al poder.

El artículo 54 estableció, por fin, la elección directa de los titulares del Ejecutivo y el Legislativo. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la

¹ Véase el artículo de Lara Bayón Javier, "José María Pino Suárez: la errada lealtad. Un extenso y detallado perfil del vicepresidente en el gabinete de Francisco I. Madero", 25 de febrero de 2013, en la página de Letras Libres, disponible en <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/jose-maria-pino-suarez-la-errada-lealtad>, consultado el 12 de julio de 2021.

² Tras la muerte de Madero y Pino Suárez, Huerta asumió interinamente la presidencia y formó su gabinete, tras su cuestionada elección los comicios fueron anulados por el Congreso, mientras Carranza seguía dominando el territorio. El 26 de marzo de 1913 Carranza proclamó el Plan de Guadalupe, desconociendo a Huerta, este Plan establecía la organización del Ejército Constitucionalista y nombraba jefe a Carranza hasta que fuera posible designar al titular del Ejecutivo mediante la convocatoria a elecciones presidenciales.

Nación serían electos por el Congreso de la Unión en funciones de *Colegio Electoral*. No obstante, la renovación de poderes públicos federales, el artículo 73 establecía los mecanismos de control político, *El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente*. No ocurría lo mismo con los municipios, pues el Ayuntamiento era designado a partir de elección popular directa.

Las elecciones de 1917 se realizaron conforme a la Ley Electoral del 6 de febrero. Lo característico del periodo es que aun cuando las dos primeras décadas del siglo XX fueron las más violentas, las elecciones se celebraron periódicamente, pero el poder se disputaba con las armas.³

Ya en el poder presidencial, el 2 de junio de 1918, Carranza promulgó una nueva ley, que permanecería en vigencia hasta 1946, cuyos procedimientos electorales no varían en gran medida,⁴ excepto el capítulo referente a los partidos políticos, que en primera instancia les exigía contar con un programa de gobierno y publicaciones en un órgano informativo, a fin de que el ciudadano conociera sus bases ideológicas. Los partidos tenían obligación de registrar a sus candidatos, y para ello, debían ser resultado de una Asamblea Constitutiva de cien ciudadanos por lo menos; se estableció la integración de una junta directiva del partido; contar con un programa político y uno de gobierno; levantar actas de la Asamblea Constitutiva, no incluir denominación religiosa ni formarse a favor de individuos de raza o creencia determinada; se estableció el voto secreto.

Esta ley incluso establece cómo debían ser las boletas electorales, en las cuáles los nombres de los candidatos registrados estarían impresos y coloreados, esto representó una ventaja para las personas analfabetas que ahora podrían identificar a los candidatos por medio de los colores.

³ Véase Krauze, Enrique, *et al.*, *Biografía del Poder*. Tomo V, Edit. Porrúa, México, 1982, p. 90.

⁴ Aunque se institucionalizó la secrecía del voto, sólo podían emitirlo secretamente quienes supieran leer y escribir, porque en caso de ser analfabetas tendrían que comunicar al secretario de la Mesa Electoral, por quién querían votar, a fin de expresar su voluntad en las urnas, lo cual seguía siendo una desventaja.

Con esta legislación se renovaron los poderes públicos en el ámbito federal en los próximos años, y a fines de los años veinte tuvo lugar un acontecimiento que marcaría la pauta de la organización electoral en nuestro país: la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) como efecto del Maximato, con el protagonismo de Álvaro Obregón (presidente de la República de 1920 a 1924⁵) y Plutarco Elías Calles (presidente de 1924 a 1928), como los actores políticos más relevantes del periodo.

El PNR fue resultado de la necesidad derivada del asesinato del General Obregón, ante el riesgo que implicaba la división de la élite política, de ahí la convocatoria callista de agrupar a las principales fuerzas políticas y líderes de las distintas regiones del país, a quienes se les ofrecía la inclusión, de hecho, su rechazo implicaba la persecución y en algunos casos la muerte. A principios de los años treinta el PNR se había consolidado plenamente, las elecciones, formalmente daban cuenta de ello, tanto en el ámbito federal, como en el local y cualquier intento de oposición era prácticamente opacado.⁶

La Ley Electoral de 1918 estuvo vigente hasta enero de 1946, justo cuando el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el cual había adoptado ese nombre desde 1938, se transformó en Partido Revolucionario Institucional, que hasta entonces se componía de cuatro sectores o líneas corporativas: trabajadores, campesinos, militares y sector popular, para tener incluido a cualquier ciudadano. Mediante esta estrategia corporativa el PRM se consolidó como partido de masas.

⁵ A unos días de su reelección en julio de 1928 fue asesinado por José de León Toral. Sobre su protagonismo en esta etapa de la historia véase la página dedicada al Bicentenario del Movimiento de Independencia Nacional y Centenario del inicio de la Revolución Mexicana. Disponible en http://www.bicentenario.gob.mx/revolucion/index.php?option=com_content&view=article&id=33:alvaro-obregon-1880-1928-&catid=3:biografias&Itemid=5 [Consultado el 2 de diciembre de 2021].

⁶ Véase el artículo de Zúñiga Aguilar, Manuel, "Partido Nacional Revolucionario (PNR): Método y práctica en la selección de candidatos a puestos de elección popular (1929-1938)". En *Estudios políticos*, número 24, México, 2011, pp. 33-53. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162011000300003&lng=es&nrm=iso [Consultado el 4 de febrero de 2021].

Con la desaparición del PRM y el surgimiento del Partido Revolucionario Institucional,⁷ la nueva organización política precisaba diferentes mecanismos de control de la organización electoral, lo cual se logró con la integración formal de los poderes Ejecutivo y Legislativo en los órganos de dirección de la estructura institucional electoral. Así que desde 1946 y hasta 50 años después, la organización electoral fue realizada con el control absoluto del Poder Ejecutivo y la participación del Legislativo.

De esta forma, en los hechos, el sistema político, más allá de lo formal, daba cuenta de un centralismo que implicaba el control político de los poderes y las instituciones, pues el presidente impedía la división de poderes, los partidos de oposición eran más formales que reales, los órganos electorales estaban plenamente controlados, porque para empezar eran presididos por el secretario de Gobernación.

La confrontación entre un gobierno formal y otro real, el primero se representaba por un ideal, representativo, democrático y federal plasmado constitucionalmente y, por otro lado, la hibridación entre organización estatal y el partido oficial cuyo titular del Ejecutivo era jefe de ambos.

La configuración de un poder político autoritario que ejercía el control absoluto del entorno electoral y que propiamente utilizaba a las elecciones para legitimarse influyó en el deterioro del régimen y el crecimiento constante del abstencionismo en los últimos años de hegemonía priista.

II. 1946 - 1990: ASCENSO DEL PRI. HEGEMONÍA, CONTROL DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES MEXICANAS Y PÉRDIDA DE LEGITIMIDAD

Como se ha señalado líneas arriba, además de la afiliación corporativa, la incorporación de del PRI en la estructura institucional electoral era determinante para el control estratégico de los procesos electorales. Así, mediante la reforma político-electoral de 1946 se creó la Ley Electoral Federal (LFE), la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1946. Esta

⁷ El uso de los colores de la bandera y el carácter institucional del PRI implicaron, desde siempre, la principal desventaja para los opositores, de ahí la facilidad de imponerse en cada elección presidencial, desde su creación, hasta 1994.

normatividad señala que tanto el Estado como los ciudadanos tienen responsabilidad respecto a la vigilancia y el desarrollo del procedimiento electoral. La máxima autoridad en la materia era la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, integrada con dos representantes del Poder Ejecutivo,⁸ dos del poder Legislativo,⁹ dos de los partidos políticos nacionales¹⁰ y un secretario.¹¹ Se renovaría cada tres años y el presidente tenía voto de calidad en caso de empate (artículo 9, LFE, México, 1946). Los representantes de los partidos políticos en cada uno de los órganos electorales sólo tenían voz.

La estructura de este órgano de dirección fue muy semejante en las siguientes décadas, de hecho, a partir de entonces y hasta 1996, el secretario de Gobernación estaría a la cabeza de la organización electoral. En un inicio únicamente tenían presencia dos representantes de los partidos políticos nacionales, lo cual implicaba que uno de ellos era el PRI y el otro, el PAN, segunda fuerza política del país; de cualquier manera, su voto no contaba y tampoco hacía contrapeso al poder del PRI, dada la propia integración de la Comisión.

En el siguiente nivel, la integración de los órganos desconcentrados era semejante, en este caso tomaron el nombre de Comisiones Locales Electorales, instaladas una en la capital de cada entidad federativa. Los órganos distritales eran Comités Distritales Electorales, con sede en la cabecera del distrito, los cuales contaban, al igual que los demás órganos, con dos representantes de los partidos políticos.

La Ley Electoral Federal de 1951 modificó la integración de los órganos electorales, y también su nombre, pues desde ese año y hasta antes de la creación del IFE se llamó Comisión Federal Electoral (CFE), integrada con un *comisionado* del Poder Ejecutivo,¹² dos representantes del Poder Legislativo,

⁸ El primero de ellos era el secretario de Gobernación y el otro era miembro del gabinete.

⁹ Un Senador y un Diputado.

¹⁰ Eran electos de común acuerdo por los partidos políticos de mayor fuerza política, pero en el caso de no llegar a un acuerdo, serían los representantes del Poder Ejecutivo y del Legislativo quienes los designarían.

¹¹ Era el decano de los Notarios Públicos del D.F.

¹² Era el secretario de Gobernación y quien presidía a la comisión.

un senador y un diputado;¹³ y tres *comisionados* por los partidos políticos nacionales.¹⁴ Los órganos desconcentrados se integraban con tres comisionados propietarios que reunirían los mismos requisitos que prescribía la ley anterior, cada uno tendría su suplente. En estos órganos electorales no se limita el número de los representantes de partido, es decir, en la legislación anterior forzosamente debían ser tres partidos, con un representante cada uno, sin embargo, en esta no se contempla que sólo sean tres partidos, únicamente se indica la presencia de un representante y su respectivo suplente por partido. Descendiendo al siguiente nivel, en cada distrito electoral para la elección de diputados al Congreso de la Unión funcionaba un Comité Distrital integrado con tres propietarios.¹⁵

En ese entonces el *Registro Nacional de Electores* era un órgano dependiente de la CFE. Como institución de servicio público y función permanente se encargaba de mantener al corriente el registro de los ciudadanos *debidamente clasificados*; expedir la *credencial permanente de elector* y, formar, publicar y proporcionar a los *organismos electorales* y a los partidos políticos, las listas de los electores (artículo 43, LFE, México, 1951).

Sin embargo, en cuanto a los procesos electorales, todo tipo de recursos eran aprovechados por el PRI, ya considerado como *partido hegemónico*,¹⁶ para *legitimar* su ejercicio en el poder; a ello se sumaban los candados puestos a la legislación electoral para eliminar la competencia política; el hecho de que la Secretaría de Gobernación determinara acerca del registro de los partidos ponía en tela de juicio la posibilidad de consolidar una verdadera oposición.

¹³ Debían ser designados por sus respectivas cámaras (artículo 9).

¹⁴ En octubre anterior a la renovación de integrantes de la comisión, el presidente y los comisionados de los otros poderes invitaban a los partidos políticos legalmente registrados (ante la Secretaría de Gobernación) a fin de que propusieran de común acuerdo a los tres individuos para integrar la CFE, si no había acuerdo, la decisión quedaría en manos de la Comisión *cuidando de que dichos partidos sean los más importantes de los que actúen en el país, de acuerdo con los resultados de la última elección y de ideología o programa diversos* (artículo 11).

¹⁵ Para la designación, la CLE proponía a la CFE los nombramientos, pero si este órgano lo decidía, podían ser otras personas distintas a las propuestas (artículo 22, LFE, México, 1951).

¹⁶ El PRI fue caracterizado como partido hegemónico debido a que recurrentemente triunfó en las elecciones desde 1946 hasta finales de la década de 1980, de acuerdo con la clasificación de Sartori no podía ser considerado de otra forma, dado que, al menos formalmente, había competencia, aunque los partidos opositores tuvieran escasas posibilidades de triunfar, véase Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partido*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

El 5 de enero de 1973 se publicó la *Ley Federal Electoral* que abrogó a la de 1951, pero no tuvo grandes modificaciones, a diferencia de la reforma de 1977 impulsada por Reyes Heróles, en la que inició el proceso de liberalización política que dio la pauta a una amplia participación de partidos, a los que la normatividad consideró como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la representación nacional.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE) fue resultado de la degradación del régimen. La pérdida de legitimidad derivó de los comicios de 1976 en donde José López Portillo participó sin opositores, porque previamente se había marginado a las organizaciones políticas de izquierda. Las movilizaciones estudiantiles, la denuncia de la oposición acerca de la sobrerrepresentación del PRI en los cargos de elección popular; la violencia rural y urbana; la profunda crisis económica y la sublevación de los sindicatos fueron algunas de las situaciones que enfrentó la élite, de ahí que se apostara a la reforma política de Reyes Heróles, secretario de Gobernación.

Para elaborar la reforma se tomaron en cuenta las demandas de los partidos, por ende se logró el registro de nuevos partidos al establecer dos tipos, el definitivo y el condicionado; aumentó el número de diputados de 300 a 400, esos 100 serían electos por representación proporcional, a fin de que las minorías accedieran a las curules; se reconoció a las asociaciones políticas nacionales; se amplió la participación de los partidos políticos dentro de los órganos electorales permitiendo, incluso, a los partidos con registro condicionado participar dentro de los mismos con derecho de voz; se reglamentó el acceso a los medios de comunicación y se estableció el financiamiento público como prerrogativas de los partidos políticos.

En cuanto a la estructura, en la LFOPPE se reafirmó el control de los órganos electorales, de nueva cuenta habría no una, sino dos personas provenientes de Gobernación dentro del órgano de dirección. La Comisión Federal Electoral que gozaba de una amplia discrecionalidad, continuaba controlada plenamente por el gobierno y el PRI.

Esta reforma estuvo vigente hasta 1987, cuando se publicó el Código Federal Electoral (CFE) que abrogó a la LFOPPE. Se amplió la representación política de manera que la Cámara de diputados que se integraba con 300 diputados electos por mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 100 electos por representación proporcional ahora contaría con 200 (artículo 52, CFE, México, 1987). Los órganos electorales quedaron constituidos con la sobrerrepresentación del PRI, debido a que además del comisionado del Poder Ejecutivo (secretario de Gobernación) quien presidía el máximo órgano electoral, los dos comisionados del Poder Legislativo (un diputado y un senador) designados por las cámaras; se designaría un comisionado por cada partido político nacional registrado que tuviera a) hasta 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa; b) un comisionado adicional para los partidos que hubieren obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional [...]; c) Cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tendrá derecho a tantos comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el 3% de la votación referida; d) Ningún partido tendrá derecho a acreditar más de 16 comisionados. Esta sobrerrepresentación de comisionados era sumamente escandalosa, por esa razón esta ley estuvo vigente muy brevemente, pues sólo se aplicó en los comicios de 1988.

No es de extrañarse que la presión de la oposición se hiciera cada vez más frecuente y que el gobierno nuevamente optara por realizar otra reforma política.

II. REFORMAS AL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL: 1994, 1996 Y 2007-2008

La principal causa de la siguiente reforma político-electoral fue la elección presidencial de 1988, considerada la más fraudulenta por la *caída del sistema* implementada por el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, quien encabezaba la Comisión Federal Electoral. En esa elección se enfrentó una coalición de agrupaciones de izquierda que puso en jaque al priismo. Cuauhtémoc Cárdenas, opositor de Carlos Salinas, tras esa elección logró consolidar una fuerza política de izquierda que entraría en juego en los próximos comicios.

Salinas culminó su gestión en el contexto de la gestación de un movimiento que lo denunciaba como presidente ilegítimo,¹⁷ y con una profunda afectación económica de los mexicanos. Como mecanismo de legitimación, el presidente Salinas, al hacerse cargo del poder propuso de inmediato la reforma política que modificó los artículos 35, 36, 41, 54, 60 y 73 de la Constitución. Resalta el texto que fue adicionado al artículo 41 Constitucional,

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos [...] Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios [...] El organismo será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones [...].

A pesar de que se estableció ese organismo *independiente* encargado de organizar las elecciones federales, la presencia del Ejecutivo y del Legislativo, particularmente del primero fue determinante en los primeros procesos electorales que le tocó organizar. No obstante, con el IFE habría una nueva conformación de los órganos electorales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (COFIPE) creó la siguiente estructura: Consejo General (CG), Junta General Ejecutiva (JGE) integrada por el Director General y 6 direcciones ejecutivas: RFE, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica y Administración; y Dirección General como órganos centrales del IFE, siendo el primero de ellos el órgano superior de dirección que se integraba de la siguiente manera:

¹⁷ La consideración de jefe ilegítimo fue difundida en la famosa declaración de guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en contra el Ejército Mexicano y fue ampliamente difundida a partir del 1º de enero de 1994, fecha de su *Declaración de la Selva Lacandona*, Véase el artículo de Ferreyra Corral, Diana Patricia, "Primera declaración de la Selva Lacandona: la declaración de guerra del EZLN al gobierno mexicano, 1994". *Letras históricas*, (16), México 2017, pp. 225-243. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-83722017000100225&lng=es&tlng=es [Consultado el 22 de febrero de 2021].

Consejo General: un consejero del Poder Ejecutivo (secretario de gobernación y presidente del CG), cuatro consejeros de Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores propuestos por las cámaras¹⁸), seis consejeros magistrados (para su designación, el presidente de la República proponía una lista de candidatos de cuando menos el doble y la presentaba a la Cámara de Diputados, la cual, elegía por voto de las 2/3 partes de sus miembros, si no se obtenía mayoría, se procedía a insacularlos); y representantes de los partidos políticos nacionales (un representante por cada partido que hubiera obtenido entre 1.5 y 10% de la votación nacional emitida en la elección anterior de diputados; un representante adicional si el partido había obtenido entre el 10 y el 20%; otro representante si había obtenido entre el 20 y el 30% y hasta un cuarto representante si había obtenido más del 30% de la votación nacional emitida. Los representantes de los partidos políticos tenían voz y voto (artículo 74, COFIPE; México, 1990).

32 delegaciones (una en cada entidad federativa integrada por a) la Junta Local Ejecutiva (JLE), b) El Vocal Ejecutivo y el Consejo Local (CL); 300 subdelegaciones (una en cada distrito electoral uninominal que se integraba con la Junta Distrital Ejecutiva (JDE), El Vocal Ejecutivo y el Consejo Distrital (CD); y oficinas municipales en donde se determinara su instalación (artículo 71, COFIPE, México, 1990).

La presencia del Poder Ejecutivo en el control del máximo órgano electoral, y ahora, independientemente de la existencia de los cuatro representantes del Poder Legislativo, obviamente empañaba el proceso de toma de decisiones. Los seis consejeros magistrados tenían absoluta lealtad a quien los había propuesto.¹⁹ El control de los órganos electorales también era muy evidente porque, aunque los representantes de los partidos políticos podían votar, no había manera de hacer contrapeso: el presidente, los dos diputados y dos senadores, los seis consejeros magistrados y los representantes del PRI de

¹⁸ En cada cámara la mayoría proponía a uno de ellos y la primera minoría proponía al segundo.

¹⁹ Los magistrados-ciudadanos eran propuestos por el Ejecutivo Federal en lista de al menos el doble de candidatos de los cargos a ocupar; la Cámara de diputados, por mayoría calificada, debía ratificarlos, otra alternativa para su designación era a través de la insaculación: una y otra forma implicaban parcialidad porque eran elegidos por el Poder Ejecutivo.

acuerdo con su votación, hacían prácticamente nula la presencia de los partidos de oposición a la hora de deliberar durante las sesiones del Consejo General.

En cuanto a los órganos desconcentrados, en las entidades federativas se instalaban, para la organización del proceso electoral, los *Consejos Locales*: integrados con cinco consejeros (serían los vocales de la JLE), seis *consejeros ciudadanos* y representantes de los partidos políticos nacionales. El vocal ejecutivo y el vocal secretario de la JLE respectivamente serían el presidente y el secretario del consejo local, tal como hoy.

Los consejeros ciudadanos eran designados por el CG de entre las propuestas que hiciera la JGE. Eran designados para dos procesos electorales, pero podían ser reelectos. En el ámbito distrital, desde entonces se instalan *Consejos Distritales Electorales*, con funciones sólo durante el proceso electoral, entonces se integraban de la misma manera que los CL, para ello, los seis consejeros ciudadanos eran designados por el CL con base en las propuestas presentadas por la JLE. Además de ellos, los representantes de los partidos políticos tanto en los CL como en los Distritales siempre han tenido presencia en los órganos electorales.

Por lo que respecta a los órganos seccionales, la reforma constitucional de 1990 definió a las Mesas Directivas de Casilla (MDC) como *órganos electorales formados por ciudadanos*, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.

Por primera vez la ley estableció cursos de capacitación electoral para los ciudadanos que iban a ser funcionarios de las MDC. Las Juntas Distritales Ejecutivas se encargarían de integrar las MDC con un presidente, un secretario, dos escrutadores y sus respectivos suplentes. Para la selección de los funcionarios se implementó el procedimiento de insaculación de las Listas Nominales de Electores (LN). Del 20% de los ciudadanos insaculados en cada sección se elegirían los más aptos para recibir un curso de capacitación, después se haría una evaluación y las JDE integrarían las mesas con los ciudadanos más *idóneos*.

Reforma electoral de 1994: la ciudadanización de los órganos electorales

Entre 1991 y 1993 acontecieron diversos acontecimientos que empañaron los procesos electorales realizados en varias entidades federativas, al grado de poner en duda el papel de las autoridades electorales jurisdiccionales. Ante la proximidad de las elecciones ordinarias de 1994, se pactó una reforma, aunque con la exclusión del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Como resultado de esta desaparecieron dos figuras que afectaban la imparcialidad, por un lado, la *cláusula de gobernabilidad*,²⁰ y por otro, la autocalificación de diputados, senadores y asambleístas.

No obstante, el Tribunal Federal Electoral tenía entre sus funciones, la calificación de la elección presidencial. Por lo que respecta a las prerrogativas de las organizaciones políticas, se reguló el financiamiento público y privado y el acceso a los medios de comunicación, con lo cual se impulsó la compra de espacios en radio y televisión de una forma desmedida, dada la ventaja que implicaba para los grandes partidos contar con más recursos que los pequeños.

De hecho, como una clara afrenta a la izquierda mexicana, los candados legales plasmados en el artículo 54 constitucional, impidieron la representación política congruente con los votos obtenidos por los partidos políticos, y, por si fuera poco, también se pusieron candados para formar coaliciones, a fin de obstaculizar el ascenso de la izquierda que había puesto en jaque al régimen priista en la elección presidencial de 1988.

Desaparecieron los consejeros magistrados y en su lugar se creó la figura de los consejeros ciudadanos, tanto a nivel órgano de dirección, como en los consejos locales y distritales, se modificó su forma de designación, pero la Secretaría de Gobernación siguió presente en el máximo órgano electoral, pues el Consejo General se integraría con un consejero del Poder Ejecutivo, es decir el secretario de Gobernación como presidente del Consejo, cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores); seis

²⁰ Esta cláusula fue aprobada con Miguel De la Madrid Hurtado, a fin de que cuando un partido obtuviera la mayoría relativa de diputados elegidos por el sistema mayoritario y, al menos el 35% del voto nacional, se le asignaban automáticamente los escaños necesarios para alcanzar la mayoría absoluta.

consejeros ciudadanos (para su designación, cada grupo parlamentario presentaba hasta 4 candidatos, la comisión de la Cámara de diputados integraba una lista de hasta el doble del número a elegir y elaboraba en dictamen individual la fórmulas de los consejeros propietario y suplente. Los representantes de partidos, desde entonces sólo cuentan con voz (artículo 74, CPEUM, México, 1994).

En las entidades federativas los Consejos Locales se integrarían con dos consejeros, a su vez vocal ejecutivo y vocal secretario de la JLE; seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del RFE, y de Capacitación Electoral y Educación Cívica asistían a las sesiones sólo con voz (artículo 102, COFIPE, México, 1994).

En cuanto a los Consejos Distritales, se integraban de la misma forma que los Locales, para la designación de los consejeros ciudadanos las Juntas Locales Ejecutivas presentaban las propuestas a los Consejos Locales, los cuales se encargaban de seleccionarlos.

Previo a la reforma de 94 los representantes de los partidos eran designados tomando como base la votación obtenida en la elección inmediata anterior, lo cual implicaba una gran ventaja para el PRI porque obviamente contaba con más representantes con voz y voto, aunado a ello estaban los votos de los representantes del gobierno, siempre a favor de este partido.

Respecto a esta reforma, base de la ciudadanización de los órganos electorales, debemos tomar en cuenta que antes de la misma, los representantes de los partidos eran designados tomando como base la votación obtenida en la elección inmediata anterior, lo cual implicaba una gran ventaja para el PRI en función de la sobrerrepresentación que implicaba, pues sus numerosos representantes tenían voz y voto, aunado a ello, estaban los votos de los representantes del gobierno, siempre a favor de este partido.

En cuanto al Tribunal Electoral, máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación se integraría por una Sala Superior con 7 magistrados electorales (artículo 99, CPEUM, México, 1994).

La reforma definitiva: organización electoral, ampliación de la representación política y de las prerrogativas de los partidos

Ernesto Zedillo triunfó en los comicios presidenciales de 1994, y ante la inconformidad de las fuerzas políticas propuso la *reforma definitiva*²¹ que implicó cambios a distintas disposiciones del COFIPE, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código de Defensa Social para el DF en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Estatuto de Gobierno del DF y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

Se estableció el financiamiento público, el cual prevalece *sobre el privado*: el 70% se distribuirá, de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados del proceso electoral anterior y el 30% se distribuirá de manera igualitaria.

El Consejo General se integraría con un consejero presidente y ocho consejeros electorales, concurriendo con voz, pero ya sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario Ejecutivo. Con este cambio, las decisiones, desde entonces, están en manos de los consejeros electorales.

Ahora bien, con la intención de garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales se estableció el sistema de medios de impugnación, que, sin grandes modificaciones rige hasta hoy.

Se alcanzó mayor equilibrio en la representación partidaria en la Cámara de diputados al señalar que ningún partido político podría tener más de 300 diputados por ambos principios. Pero aumentó considerablemente la representación en el Senado, al integrarse, desde entonces con *128 senadores, dos electos por mayoría relativa, uno asignado a la primera minoría, en cada Estado y en el Distrito Federal, respectivamente. Los 32 senadores restantes se elegirán según el principio de representación proporcional,*

²¹ Pronunciamento muy cuestionable pues es obvio que ninguna reforma puede ser definitiva.

mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

El Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Se integrará por una Sala Superior con 7 magistrados Electorales (artículo 99, CPEUM, México, 1996).

Por lo que atañe a la estructura descentralizada, en las entidades federativas los Consejos Locales, órganos electorales de carácter temporal se conforman con un consejero presidente (designado por el CG, quien al mismo tiempo es el vocal ejecutivo de la junta local correspondiente); seis consejeros electorales (designados por el CG a propuesta del propio consejero presidente y de los consejeros electorales; representantes de los partidos políticos nacionales y el secretario, que a su vez desempeña esta función en la Junta Local Ejecutiva de la entidad respectiva. Los vocales de Organización Electoral, del RFE y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local asisten a las sesiones sólo con voz (artículo 102, COFIPE, México, 1996).

En el caso de los *Consejos Distritales* se integrarían de la misma forma que los locales, sólo que el consejero presidente es el vocal ejecutivo distrital; los seis consejeros electorales eran designados por el Consejo Local, para lo cual, el presidente y los consejeros presentarían propuestas y los designados debían ser electos por mayoría. Los requisitos para ser consejero distrital eran los mismos que para ser consejero estatal. En las sesiones siempre estaría presente el secretario, quien también se desempeñaría en la Junta Distrital Ejecutiva (artículo 113, COFIPE, México, 1996).

En resumen, los contenidos de este precepto constitucional, eje del sistema político mexicano se pueden identificar en los siguientes rubros:

- a) El poder que implica el sufragio, al establecer que la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo se realizará mediante *elecciones libres, auténticas y periódicas*;
- b) La renovación de los poderes como resultado de la competencia, al señalar que los partidos políticos son entidades de interés público y de

éstos, los que obtengan calidad de nacionales podrán participar en elecciones estatales y municipales.

- c) Las prerrogativas más importantes otorgadas a las organizaciones políticas, al reconocer dos tipos de financiamiento, el de carácter público que se compone de las suministros destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales: *prevalecerá el financiamiento público sobre el privado: el 70% se distribuirá de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados del proceso electoral anterior y el 30% se distribuirá de manera igualitaria. Se reintegrará un porcentaje de gastos anuales que eroguen los partidos políticos por actividades como educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales. La ley fijará los criterios para limitar las erogaciones de los partidos políticos en las campañas; establecerá los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes y procedimientos para control y vigilancia de origen y uso de sus recursos. En caso de incumplimiento de estas disposiciones señalará las sanciones correspondientes.*
- d) La base de la organización electoral en México, al asignar esta función a un organismo público, autónomo denominado Instituto Federal Electoral. *El organismo será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y 8 consejeros electorales, y concurrirán con voz, pero sin voto los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. El consejero presidente y los consejeros electorales se elegirán por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.*

- e) El sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

Otros preceptos constitucionales relevantes están contenidos el artículo 54, relativo a los criterios del principio de representación proporcional: *el partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida para listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a la asignación de diputados de representación proporcional*. Ningún partido político podrá tener más de 300 diputados por ambos principios.

El 56, refiere a los criterios relativos a la integración del senado: *128 senadores, dos electos por mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría, en cada Estado y en el Distrito Federal, respectivamente. Los 32 senadores restantes se elegirán según el principio de representación proporcional*, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

El 94 que deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, *en el Tribunal Electoral*, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. Desde entonces, el Tribunal Electoral, integrado por magistrados Electorales forma parte del Poder Judicial. Y el 99 que reconoce al Tribunal Electoral como *máxima autoridad jurisdiccional en la materia*, órgano integrado por una Sala Superior compuesta por 7 magistrados Electorales.

Estas reglas del juego sin duda coadyuvaron para que se diera la primera alternancia en el Ejecutivo Federal, para entonces, el IFE se había consolidado como modelo de institución electoral, con la presidencia de José Woldenberg, quien fuera consejero electoral desde 1996.

Ahora nos referiremos a las dos últimas reformas que tuvieron impacto en el artículo 41 constitucional.

Reforma político-electoral de 2007-2008 y nuevo modelo de comunicación

En nuestro país, cada proceso electoral caracterizado por la alta competitividad ha tenido como efecto cambios en las reglas del juego, sobre todo a partir de la

elección presidencial de 1988, que dio lugar a la creación de una institución especializada con una estructura profesionalizada en la organización electoral. La elección de 1994 tuvo su consecuencia en las reformas electorales de 1995 y 1996, cuyos efectos fueron contundentes en el momento en que el PRI perdió la mayoría en la cámara de diputados a nivel nacional, y en la alternancia en el gobierno del Distrito Federal; posterior a ello, la alternancia en el 2000, importante paso en la transición democrática.

Pero la etapa de Woldenberg concluyó y derivado de ello, Ugalde llegó como presidente del Consejo General del IFE, aunque su gestión se vio profundamente empañada cuando ejerció funciones que no le correspondían al reconocer el triunfo de Acción Nacional en las competidas elecciones presidenciales de 2006.²²

En esos comicios, a pesar de las impugnaciones realizadas por la coalición *Por el Bien de Todos* que demostraron la evidente intervención del presidente de la República a favor de Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN, así como de diversos actores políticos y empresariales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aun reconociendo diversas inconsistencias que incluían los múltiples errores en las actas donde se consignan los votos, declaró triunfador al panista. Tanto actores políticos, como buena parte de la sociedad mexicana estaban inconformes con los resultados de estos comicios.²³

El artículo 41 fue llamado *eje de la reforma*. Uno de sus efectos fue la consolidación de *un nuevo modelo electoral basado en una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión*.

²² En realidad, esta no es una competencia del presidente del CG del IFE, sino del TEPJF, de ahí la fuerte crítica que puso en tela de juicio la imparcialidad que debe tener la institución organizadora de los comicios.

²³ Posterior al reconocimiento de Felipe Calderón como triunfador de la contienda hubo un gran número de manifestaciones de rechazo a los resultados, véase el artículo de Pacheco Méndez, Guadalupe "El PRI ante la crisis electoral de julio de 2006: ¿lealtad institucional, traición o *realpolitik*?" *Estudios políticos*, número 19, México, abril 2010, pp. 59-95. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000100004&lng=es&nrm=iso [Consultado el 18 de septiembre de 2021].

Las reglas del juego quedaron comprendidas en los siguientes cambios,

a) *Competencia por el poder*

Se proscribió expresamente la intervención de organizaciones gremiales o de cualquier otra con objeto social distinto al de formar y registrar un partido político.

Se prohíbe la afiliación corporativa a los partidos políticos, dado el rápido crecimiento que tuvo el Partido Nueva Alianza, a partir de su creación.

Se delimita la competencia de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos.

La base II del artículo 41 modificó el financiamiento público a los partidos y limitó el financiamiento privado. El primero calculado a partir de un porcentaje del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal del 65% y del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

El inciso e) del apartado A) del artículo estableció la administración del tiempo en radio y televisión destinado a la propaganda de los partidos políticos, tanto en proceso electoral, como fuera de él: *El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el 30% en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior.*

Con esto, los partidos minoritarios se debilitaron aún más, ante la imposibilidad de obtener el voto en las mismas condiciones que los partidos mayoritarios, no sólo por la desigualdad en cuanto al financiamiento público, sino por la inequidad en el reparto del tiempo para propaganda política.

Los numerales 3 y 4 del artículo 41 constitucional prohibieron la contratación de tiempo en radio y televisión, desde entonces está vigente esta disposición, a fin de que los contendientes únicamente

puedan hacer uso del tiempo que oficialmente se les asigna. Tampoco pueden contratar espacio para hacer propaganda en el extranjero.

b) La fiscalización y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos ejercidos por los partidos políticos

Se limitó el financiamiento privado al determinarse el 10% del monto determinado como tope del gasto de la campaña presidencial.

Se estableció, por primera vez, la recuperación de recursos y bienes remanentes

de los partidos que perdieran su registro legal, a fin de que estos quedaran en manos de las autoridades federales

Se ampliaron las facultades en materia de fiscalización, realizadas por el IFE, relativas a la aplicación de los recursos públicos recibidos por los partidos, para lo cual se terminó con los secretos bancario, fiduciario y fiscal que, sin duda favorecían la opacidad al interior de las organizaciones políticas.

c) Límites a la propaganda gubernamental

Se estableció el retiro de propaganda gubernamental en medios de comunicación, cuestión que influía en un gran aumento de la difusión de programas sociales y de obra pública para atraer el voto ciudadano. La prohibición se dio respecto a los tres niveles de gobierno, durante los procesos electorales.

d) Acotamiento de los periodos de campaña

La base IV del artículo 41 redujo la duración de las campañas electorales ordinarias a 90 días, para todos los cargos de elección popular, mientras que en elecciones intermedias la campaña dura sólo 60 días.

e) Cambios en la renovación del Consejo General del IFE

Se estableció la renovación escalonada de los consejeros electorales. La duración en el cargo aumentó de siete a nueve años, pero para el

presidente hubo una reducción de siete a seis años, pudiendo ratificarse por una sola vez.

f) La Contraloría

La Contraloría Interna del IFE se transformó en Contraloría General, con la función de fiscalizar las finanzas y recursos del Instituto. El párrafo 5º de la fracción V del artículo 41 constitucional establece que este órgano depende de la presidencia del Consejo General.

En general, vale decir que los efectos del artículo 41 constitucional, derivados de la reforma electoral de 2007, además del procedimiento de renovación del Consejo General y el carácter de la Contraloría General, están centrados en aspectos relativos a la competencia por el poder, así como vinculados a la transparencia, la fiscalización y a la rendición de cuentas.

III. ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA ELECTORAL DE 2014: NUEVOS ACTORES Y REGLAS DEL JUEGO

Desde su creación en la reforma político-electoral de 1990 al IFE le tocó organizar cuatro elecciones presidenciales: 1994, 2000, 2006, 2012, y cuatro intermedias, 1991, 1997, 2003 y 2009. Como resultado de su trabajo, se produjeron dos alternancias, la de 2000, con el ascenso del PAN y la de 2012 que implicó el regreso del PRI, en el contexto de la emergencia de un movimiento de jóvenes que enfrentó al candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, cuestionándole la represión ejercida durante su administración en el gobierno del Estado de México, y con una fuerte crítica hacia la parcialidad de las televisoras más grandes del país.

Previo a este proceso electoral, no olvidemos que la elección intermedia de 2009 se caracterizó por altos niveles de abstencionismo y una amplia anulación del voto, que en muchos distritos alcanzó el tercer lugar.²⁴

²⁴ Vázquez Alfaro, José Luis, *El voto nulo y el voto en blanco*, Instituto Federal Electoral, 1ª edición, México, 2012. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/03_VotoNulo.pdf [Consultado el 20 de octubre de 2021].

Posterior a la creación del IFE, en el lapso de quince años se acordaron diversas reformas político-electorales, siendo las más importantes en 1994, 1996, 2005 y 2007. No obstante, las dos últimas elecciones presidenciales pusieron en tela de juicio el contenido normativo, sobre todo por las condiciones en que los competidores se enfrentaron en la arena política, dejando un saldo de descrédito para las instituciones electorales, de ahí la presión de los actores políticos para una nueva reforma electoral que modificó tanto la estructura institucional, como las condiciones de la competencia por el poder político en México.

La consolidación del INE como institución organizadora de los comicios

Después de lograr el acuerdo en el que no todas las propuestas se consolidaron, el 22 de febrero de 2014 se publicó la reforma constitucional en materia electoral, la cual reestructura y faculta con nuevas atribuciones a las instituciones electorales. El Consejo General, órgano de dirección, incrementa de 9 a 11 consejeros, designados por la Cámara de diputados,²⁵ quienes durarán 9 años en el cargo, sin posibilidad de ratificación. Se creó una oficialía investida de fe pública, exclusivamente para actos de naturaleza electoral.

Debido al papel que cobró la transparencia, la transparencia, se agregó el principio de máxima publicidad para regir cada una de las actividades del INE.²⁶

Los Institutos Electorales Locales, hoy llamados Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES) perdieron algunas de sus atribuciones, al asumir estas funciones el INE. Quizá la evidencia más objetiva de la tendencia a que un solo organismo se encargue de la organización electoral en México es la

²⁵ En el procedimiento interviene ahora un Comité Técnico de Evaluación, integrado por 7 personas de reconocido prestigio, de las cuales 3 se nombran por el órgano de dirección política de la Cámara de diputados, 2 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 2 por el IFAI, que se encargan de recibir las propuestas y seleccionar a aquellos que cumplan con los requisitos de la convocatoria.

²⁶ Los principios que han regido a la institución organizadora de los comicios federales desde su creación son: legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. El de máxima publicidad apuesta a la idea de transparencia de todas las actividades y procedimientos que realiza el INE.

creación del Servicio Profesional Electoral Nacional,²⁷ al cual corresponde la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del INE, lo que incluye a los OPLES, puesto que antes de la reforma los Institutos locales organizaban su propio Servicio Electoral.

Además de ello, los OPLES hoy cuentan con una estructura uniforme, el órgano de dirección o Consejo General integrado por un consejero presidente y 6 consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos concurren a las sesiones sólo con derecho a voz. Los consejeros de los OPLES son designados por el Consejo General del INE, duran 7 años en el cargo sin posibilidad de ratificación de su cargo. Antes, eran designados por la Cámara de diputados de la entidad federativa respectiva, con ello prácticamente se restó capacidad de control a este poder público sobre los órganos electorales locales, particularmente el de dirección. El INE, en el ámbito federal y local tiene las funciones de capacitación electoral, geografía electoral, padrón y lista de electores, ubicación de casillas, designación de funcionarios de sus mesas directivas, resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, documentos, materiales electorales, fiscalización de ingresos, así como egresos de los partidos y candidatos, aunque formalmente a los OPLES les toca organizar las elecciones locales.

Los cambios al artículo 41 Constitucional y sus efectos en la competencia política

Sin duda, el artículo 41 constitucional fue motivo de amplia discusión, sobre todo porque parte de esta se centró en las nuevas condiciones de competencia, lo cual afecta a las minorías debido al aumento del umbral para competir, porque la ley incrementó al 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones realizadas para renovar el Poder Ejecutivo o las Cámaras del Congreso de la Unión, para conservar el registro.

²⁷ Antes era Servicio Profesional Electoral, integrado por el personal profesional de carrera, y fue creado como Dirección del IFE en la reforma político-electoral de 1992.

Por el contrario, entre los incentivos está la reelección consecutiva de senadores, que podrán ser electos hasta por 2 periodos consecutivos; los diputados al Congreso de la Unión hasta por 4 periodos, con la limitante de que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los integrantes de la coalición. La reelección en cargos municipales: presidentes, regidores y síndicos, será solo por un período adicional, cuando el periodo de los ayuntamientos no sea superior a tres años, con la limitante de que la postulación sólo puede hacerse por el mismo partido o cualquiera de los que integraron la coalición, lo mismo aplica a los diputados locales.

La reforma, a su vez, dio pauta a la creación de la ley de partidos políticos que establece los lineamientos básicos sobre los derechos y obligaciones de sus militantes; integración de sus órganos directivos; postulación de candidatos, transparencia en el uso de sus recursos; documentos básicos; procedimientos y sanciones por incumplimiento de la ley participación en coaliciones, frentes, fusiones y fiscalización, régimen jurídico de las agrupaciones políticas, entre otros tópicos.

Ahora bien, la segunda fracción, inciso a) del artículo 41 Constitucional, establece nuevos controles, al fijar límites a las erogaciones en procesos internos de selección de candidatos y en campañas electorales. Asimismo, los montos máximos a las aportaciones de militantes y simpatizantes de los partidos, y las sanciones respectivas por incumplimiento.

Algo muy importante que se estableció en los cambios relativos al artículo 41 fue la paridad de género en la postulación de candidaturas, así estas modificaciones, muy concretamente están en la base I en sus párrafos inicial y segundo, el tercer párrafo de la base II, la base III en su párrafo inicial, el apartado A en su párrafo inicial e incisos a), c), e) y g) y en su segundo párrafo, el apartado B en su primer párrafo e inciso c) y su segundo párrafo, el apartado C en su primer párrafo y el apartado D, la base IV en su párrafo inicial y la base V de este artículo, lo más significativo destaca en que los partidos, además de que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con sus programas, principios

e ideas, deben acatar nuevas reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.²⁸

Se reconoce a los candidatos independientes y sus prerrogativas, porque actualmente tienen acceso a los medios de comunicación, aunque muy desventajosamente frente a los partidos.

En cuanto a la fiscalización, está plasmada en la reforma al artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, relativo a las finanzas de los partidos políticos y las campañas de los candidatos. La fiscalización es realizada por el Consejo General del INE y no está limitada por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para ello cuenta con el respaldo de las autoridades federales y estatales.

Esta reforma surtió efecto en la siguiente elección federal intermedia que fue en 2015, aunque ciertamente, en el caso de la postulación paritaria de candidatos, no se tuvo en impacto tan efectivo en la ampliación de los espacios de representación políticas. En el caso de las candidaturas independientes se vieron las grandes desventajas para competir con los partidos políticos que gozan de una amplia estructura y cuentan con recursos ordinarios y los que obtienen para el proceso electoral.

Los cambios en materia de comunicación

El apartado A, del artículo 41 constitucional otorga las atribuciones que antes tenía el IFE al INE, para administrar el tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y de los candidatos independientes.

- a) Desde que inician las precampañas y hasta el día de la jornada electoral el Instituto Nacional Electoral cuenta con 48 minutos diarios, distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.

²⁸ Puede verse en la página del Diario Oficial de la Federación, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 consultado el 12 de noviembre de 2021.

- b) En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, es decir, en las intercampañas, el 50% del tiempo en radio y televisión se destina a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes de los partidos políticos.
- c) Durante las campañas electorales se otorga para cubrir el derecho de los partidos y los candidatos, cuando menos el 85% del tiempo total disponible, para la difusión de su propaganda tendiente a obtener el voto.
- d) Como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuye 70% entre los partidos de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y 30% restante, se divide en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas puede ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto, lo cual representa gran desventaja para estos competidores.

Finalmente, la reforma también contempló aspectos importantes tales como los nuevos criterios en materia de nulidad de las elecciones federales o locales por exceder el gasto de campaña en 5% del monto total autorizado; la compra de cobertura informativa o tiempo en radio y televisión, recibir o utilizar recursos ilícitos o recursos públicos en campañas; las modificaciones sobre el voto de los ciudadanos en el extranjero, puntualizan que los ciudadanos ya pueden votar por presidente y gobernador de su Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mediante voto personal en los consulados, embajadas y centros de votación autorizados, también se considera el voto a través del servicio postal. Los candidatos ya pueden hacer campañas en el extranjero, lo que anteriormente estaba prohibido.

V. REFORMA ELECTORAL DE 2019: HACIA LA PARIDAD DE GÉNERO PLENA

La reforma en materia de paridad, relativa al COFIPE de 2013, sobre la postulación equitativa de un 50% entre candidatas y candidatos se reflejó en la Ley General de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de 2014,

que se aplicó en las elecciones de 2015, sin embargo, pese a que los más importantes avances cristalizaron en las ampliación de oportunidades para que las mujeres participaran en los procesos de competencia política, diversas investigaciones mostraron el lado oculto de lo que ocurría al interior de las organizaciones políticas y en los ámbitos subnacionales,²⁹ al revelar que más allá de los avances legales que apuntaban, aparentemente, a producir más espacios de representación femenina, las desigualdades expresadas en el control sobre los recursos económicos y el poder, determinaban la insuficiencia de la paridad en la postulación de candidaturas.

Por esta razón se llegó a la conclusión de que quedaba mucho por resolver para lograr condiciones más equitativas, de ahí que la paridad plena logró consolidarse hasta la reforma de 2019, pues es la reforma más significativa en cuanto al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres,³⁰ debido a ello contempla los siguientes cambios en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Fracción VII del apartado A del artículo 2, al manifestar que en las elecciones municipales con población indígena se observará el principio de paridad de género;
- b) Párrafo 1º del artículo 4, en donde se establece, además de la igualdad jurídica, la protección de la familia;
- c) Párrafo 1º y fracción II del artículo 35 referente a que la mujer podrá ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular;
- d) Párrafos 1º y 2º de la fracción I del artículo 41 que reconoce el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y equivalentes en las entidades federativas, además de la integración de

²⁹ Hernández García, Ma. Aidé y Rodríguez Alonso, Jesús *¿Es la paridad una realidad en los Congresos Estatales en México?* Universidad de Guanajuato/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y Grañén Porrúa, México, 2019.

³⁰ Esta reforma se publicó el 6 de junio de 2019, véase en la página del *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019 [Consultado el 12 de marzo de 2021].

los organismos autónomos y paridad de género en la postulación de cualquier candidatura;

- e) Los cambios en los artículos 52 en sus párrafos 1º, 2º del 53 y párrafos 1º y 2º del 56 fueron para reconocer en el texto constitucional a las diputadas y senadoras; el tercer párrafo del artículo 94 fue para enunciar a las ministras y el párrafo 1º de la fracción I del artículo 115 ahora reconoce a las presidentas municipales.

Como puede observarse, este marco legal da la pauta para que las mujeres tengan la oportunidad de ocupar más espacios, tanto en el ámbito de la representación política, como en la función pública, en sus distintos niveles.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La construcción de las instituciones electorales mexicanas ha seguido un largo camino que bien puede ubicarse en distintas fases. La primera de ellas, de 1911 a 1945 da cuenta de la incorporación de los partidos en la competencia por el poder político, así como su representación en los órganos electorales, es en este periodo en el que surgió el PNR transformado pocos años después en PRM, que desde su creación se convirtió en una maquinaria electoral que arrasaría en cada elección en los siguientes años; en la segunda fase, la reforma político electoral que creó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, fue precedida de la transformación del PRM en PRI, organización política que se colocaría a la cabeza de la estructura institucional electoral, para tener un mejor control de los comicios y sus resultados, con la consecuente pérdida de legitimidad a finales de los ochenta, lo cual marca el inicio de una tercera fase caracterizada por un sucesivo número de reformas electorales, en las que tiene lugar el protagonismo del artículo 41 constitucional, como uno de los ejes del sistema electoral mexicano, entre otras cuestiones porque dio pauta al diseño de las instituciones electorales especializadas en la renovación de los poderes públicos federales y locales; reconoce a los partidos y candidatos independientes como competidores, establece las bases de la competencia por el poder político; las facultades del INE en materia de comunicación para la distribución de tiempos oficiales entre los partidos y candidatos, entre muchas otras cuestiones.

Los cambios al artículo 41 constitucional derivados de la reforma político-electoral de 2014 representan la tendencia hacia la centralización de la organización de las elecciones. El surgimiento de nuevos actores en la competencia por el poder, a través de la figura de los candidatos independientes generó muchas expectativas, aunque la realidad demostró la gran desventaja que tienen al competir contra verdaderas maquinarias electorales que, además de que cuentan con sólidas estructuras en buena parte de la geografía del país, les llevan muchos años de experiencia, algo semejante ocurrió en el caso de la postulación paritaria en las candidaturas de 2015, pues esta medida resultó insuficiente para ampliar la representación política de las mujeres, por lo que en 2019 fue complementada la reforma en materia de paridad para garantizar el acceso de más mujeres a los espacios de representación política. De cualquier manera, la reforma electoral fue resultado, de nueva cuenta, de la inconformidad de los actores políticos con los resultados de la elección presidencial de 2012 en la que triunfó el candidato del PRI, Enrique Peña Nieto.

La gran prueba para esta reforma fue la renovación de los poderes públicos federales y locales de 2018 en una elección concurrente que dio por resultado la tercera alternancia del siglo XXI, con el ascenso y llegada de un nuevo partido que cambiaría el escenario político del país, Morena,³¹ en el contexto de unos comicios profundamente violentos, dado el número de asesinatos de candidatos y políticos, funcionarios públicos y ciudadanos que fueron víctimas, además de las expresiones de violencia política en razón de género,³² dado el número de mujeres que compitieron en esa elección.

Finalmente, el actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, quien ha tenido diversas confrontaciones con los consejeros del INE emprendió una reforma con la intención sustituir a esta institución con un

³¹ Véase el artículo de la Redacción de la BBC News Mundo, “López Obrador arrasa en las elecciones presidenciales de México y dice que no va a instalar una “dictadura abierta o encubierta”, 2 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678193> [Consultado el 4 de febrero de 2021].

³² Véase el artículo de Alvarado Mendoza, Arturo, “Violencia política y electoral en las elecciones de 2018”. *Alteridades*, Volumen 29, número 57, México, 2019, pp. 59-73. Disponible en: <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2019v29n57/alvarado> [Consultado el 2 de febrero de 2021].

Instituto Nacional de Elecciones y Consultas,³³ sin embargo el INE, ha organizado los procesos electorales de forma ininterrumpida y en la mayor parte de los casos, de manera pacífica durante más de 30 años, tema que hoy forma parte del debate, fundamentalmente porque el primer mandatario está en la etapa final de su administración, así que de nueva cuenta está en la mesa de la discusión el contenido del artículo 41 constitucional, tal como ha ocurrido en los últimos 4 sexenios anteriores.

VII. FUENTES CONSULTADAS

ALVARADO MENDOZA, Arturo, "Violencia política y electoral en las elecciones de 2018". En *Alteridades*, Volumen 29, número 57, México, 2019, disponible en <https://doi.org/10.24275/uam/izt/dcsh/alteridades/2019v29n57/alvarado>

Bicentenario del Movimiento de Independencia Nacional y Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana, disponible en http://www.bicentenario.gob.mx/revolucion/index.php?option=com_content&view=article&id=33:alvaro-obregon-1880-1928-&catid=3:biografias&Itemid=5

Diario Oficial de la Federación 10 de febrero de 2014, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 2019, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019

FERREYRA CORRAL, Diana Patricia, "Primera declaración de la Selva Lacandona: la declaración de guerra del EZLN al gobierno mexicano, 1994". *Letras históricas*, (16), México, 2017, pp. 225-243, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-83722017000100225&lng=es&tlng=es

³³ Marcial Pérez, David, "López Obrador propone una reforma electoral para remplazar al INE y desaparecer los diputados plurinominales", *El País*, 28 de abril de 2022. [Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2022-04-28/lopez-obrador-propone-una-reforma-electoral-para-reemplazar-al-ine-y-desaparecer-a-los-diputados-plurinominales.html>] [Consultado el 21 de mayo de 2022].

HERNÁNDEZ GARCÍA, Ma. Aidé y Rodríguez Alonso, Jesús *¿Es la paridad una realidad en los Congresos Estatales en México?* Universidad de Guanajuato/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y Grañén Porrúa, México, 2019.

KRAUZE, Enrique, *et. al.*, *Biografía del Poder*. Tomo V, Edit. Porrúa, México, 1982.

LARA BAYÓN, Javier, “José María Pino Suárez: la errada lealtad. Un extenso y detallado perfil del vicepresidente en el gabinete de Francisco I. Madero”, 25 de febrero de 2013, en *Letras Libres*, disponible en <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/jose-maria-pino-suarez-la-errada-lealtad>

“López Obrador arrasa en las elecciones presidenciales de México y dice que no va a instalar una “dictadura abierta o encubierta”, Redacción de la BBC News Mundo, 2 de julio de 2018, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44678193>

MARCIAL PÉREZ, David, “López Obrador propone una reforma electoral para reemplazar al INE y desaparecer los diputados plurinominales”, Periódico *El País*, 28 de abril de 2022, disponible en <https://elpais.com/mexico/2022-04-28/lopez-obrador-propone-una-reforma-electoral-para-reemplazar-al-ine-y-desaparecer-a-los-diputados-plurinominales.html>

PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe “El PRI ante la crisis electoral de julio de 2006: ¿lealtad institucional, traición o realpolitik?” *Estudios Políticos*, número 19, México, 2010, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162010000100004&lng=es&nrm=iso

SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partido*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El voto nulo y el voto en blanco. México: Instituto Federal Electoral. 2012, disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-MaterialesLectura/docs/03_VotoNulo.pdf

ZÚÑIGA AGUILAR, Manuel, "Partido Nacional Revolucionario (PNR): Método y práctica en la selección de candidatos a puestos de elección popular (1929-1938)". En Estudios políticos, número 24, México, 2011, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162011000300003&lng=es&nrm=iso

Leyes

Código Federal Electoral, México, 1987.

Código Federal de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, México, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2007, 2013 y 2019

Ley Electoral Federal, México, 1946.

Ley Electoral Federal, México, 1951.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, México, 1977.

CAPÍTULO 2

EL INE Y LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES: NUEVAS FACULTADES EN EL MARCO DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL

ALICIA HERNÁNDEZ DE GANTE
ENRIQUE CASTAÑEDA TENORIO

SUMARIO: I. Introducción. II. Democracia, organismos electorales y partidos: la renovación de los titulares de los poderes públicos. III. La organización electoral en México: una tradición de dos siglos. IV. INE-OPLES: la colaboración interinstitucional para la organización de los procesos electorales locales. V. Conclusiones. VI. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

En nuestro país, después de unas elecciones competitivas, la inconformidad de los actores políticos y la presión social, tienen como efecto una reforma, derivado de ello, son las elecciones presidenciales de 1977; 1988; 2006 y 2012,¹ las que reflejan los cambios más significativos en función de las presiones para establecer reglas más claras en torno a la organización de los procesos electorales y a los criterios que rigen las contiendas electorales.

Esto también explica por qué, desde la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, ha habido tres modificaciones a la estructura de los órganos electorales; la tercera de ellas, expresada en la reforma constitucional del 22 de febrero de 2014 trajo como consecuencia un nuevo conjunto de atribuciones por parte del hoy Instituto Nacional Electoral (INE), en cuanto a la organización de las elecciones para renovar cargos de representación popular en las entidades federativas.

¹ De hecho, la última elección presidencial, caracterizada incluso por la emergencia de nuevos actores que demandaban equidad en la competencia por el poder, tuvo como efecto directo la reforma constitucional en materia electoral de 2014, la cual presenta transformaciones interesantes, sobre todo en el ámbito de la organización de los procesos electorales locales; candidaturas independientes y la reelección, entre otros aspectos.

Si bien, inicialmente el debate legislativo se había concentrado en que se creara un único organismo encargado de organizar las elecciones tanto federales, como locales, los consejeros generales de los Institutos Electorales de buena parte de las entidades federativas se organizaron para defender una posición en favor de la autonomía electoral, en razón de ello, contrariamente a las expectativas esperadas, las fuerzas políticas terminaron por aprobar la vinculación entre el INE y los hoy llamados Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES), lo cual implica que hoy el organismo cuente con diversas facultades en el ámbito de la organización de comicios locales, y a su vez, se exprese en las aristas que atañen a las nuevas tareas que hoy tiene el INE en materia local en correlación con las actividades que hoy tienen los OPLES.

Ciertamente, es preciso considerar que la aprobación de la reforma no fue de manera tersa, pues el debate sobre la autonomía electoral generó muchas dudas en torno a la creación del INE, baste señalar que diversos líderes parlamentarios en las entidades de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tamaulipas y Veracruz locales manifestaron su oposición a la creación de un organismo único.²

Pero como se ha señalado, parte de la propuesta procedió al ceder tareas que antes realizaban los Institutos Electorales de las entidades federativas, al INE, entre ellas, las relativas a la integración de las mesas directivas de casilla, justamente porque era una de las cuestiones más criticadas y que daban lugar a la organización de procesos electorales de carácter extraordinario. Con este antecedente ahora haremos una aproximación conceptual al tema.

² Véase “17 Congresos contra el INE: ignoran destino de institutos electorales” Redacción Periódico El Excelsior, 4 de noviembre de 2013, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832> consultado el 10 de julio de 2021.

II. DEMOCRACIA, ORGANISMOS ELECTORALES Y PARTIDOS: LA RENOVACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS PODERES PÚBLICOS

Dos conceptos de democracia, ensayo publicado en 1974³ se centró en dos grandes enfoques, la democracia de los antiguos versus la democracia de los modernos, en donde se asumió el carácter procedimental de ésta última, lo cual implica la existencia de instituciones que, o bien pueden ser parte del mismo gobierno, o ser instancias autónomas con facultades realizadas por profesionales en la materia.

La democracia está basada en el principio de igualdad política, en el sentido de que la participación de cada ciudadano al elegir a sus representantes tiene el mismo valor. En la segunda mitad del siglo XX, la democracia se posicionó como la forma de gobierno más idónea, después del fracaso de los regímenes autoritarios.⁴

Hoy se reconoce una amplia clasificación sobre tipos de democracia y buena parte de los estudios enfatizan la variedad que existe en las formas de organizar y gobernar una democracia, lo que conlleva el análisis de instituciones gubernamentales, grupos legislativos, sistemas de partido, sistemas electorales, y obliga a estudiar las prácticas, más allá de la configuración institucional formal. Así, entre los académicos más representativos están Lijphart,⁵ O'Donnell,⁶ Schmitter, Morlino, etcétera.

Pero sin lugar a duda, todo gobierno democrático se cimienta en un conjunto de leyes que, en principio, establecen los derechos y obligaciones de los competidores, las bases de la organización comicial y los derechos políticos de los miembros de la comunidad política, lo cual da pauta a la existencia de una República, es decir, *aquella en donde el pueblo en cuerpo ejerce el poder soberano, es una democracia.*⁷

³ Schumpeter, Joseph, *Filosofía Política*, "Dos conceptos de democracia", en Quinton, Anthony Fondo de Cultura Económica, Breviarios número 239, México, 1974, p. 234.

⁴ Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, edit. Paidós, Barcelona, España, 1994.

⁵ Lijphart, Arend, *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Primera reimpression, edit. Ariel, Barcelona, 2004.

⁶ O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Whitehead, Et. Al., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Tomo I, *Perspectivas comparadas*, edit. Paidós, España, 1994.

⁷ Consúltese a Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, edit. Porrúa, México, 1992.

De ahí que en este tipo de gobierno sea fundamental *que el pueblo nombre a sus ministros, es decir, a sus magistrados*⁸. Este principio enunciado por Montesquieu es el que dio lugar a la creación de organismos electorales, es decir, instituciones responsables de organizar los comicios en los regímenes democráticos. En seguida haremos referencia a los antecedentes de la organización electoral en México.

III. LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO: UNA TRADICIÓN DE DOS SIGLOS

Las instituciones electorales son elementos nodales en las democracias representativas. En México existe una larga tradición que inicia con la Constitución Gaditana, de manera que a lo largo del decimonónico las instituciones electorales presentaron escasos elementos cambio, a pesar de que se instauraron distintos modelos de organización política.

Con la Constitución de 1824 nuestro país adoptó como forma de gobierno la República democrática: organización política expresada en el sistema federal y la división de poderes con titulares electos por los ciudadanos. Así, aunque las elecciones se institucionalizaron desde la Constitución de 1812, ya como país independiente, y posterior al Primer Imperio Mexicano, se establecieron elecciones indirectas para elegir a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo,⁹ aunque en alguna etapa del siglo XIX hasta el Poder Judicial, fue resultado de una elección indirecta.¹⁰

La llegada del siglo XX trajo importantes cambios en la organización de las elecciones, por ejemplo, la institucionalización de los partidos políticos en

⁸ *Ídem.*

⁹ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, 1912, disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/Rabasa/rabasa_tiempo.pdf consultado el 10 de junio de 2021.

¹⁰ La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 4 de octubre de 1824 estableció que la Corte Suprema de Justicia y el Senado serían electos por las legislaturas. También existía el Consejo de Gobierno, cuyos miembros eran nombrados por la mitad de los integrantes del Senado, uno por cada Estado, por su parte la siguiente Constitución de 1836, llamada Centralista o de las 7 Leyes, planteó que el Poder Judicial de la República Mexicana estaría integrado con 11 ministros y un fiscal electo de la misma forma que el presidente de la República. Los requisitos eran tener 40 años y 10 años de experiencia como abogado.

México fue resultado de la propuesta maderista,¹¹ para garantizar su triunfo en la contienda de 1910, recordemos que en ese contexto emergió la revolución mexicana, entre otras pretensiones, estaba la de determinar reglas claras para la sucesión presidencial,¹² aspecto que se plasmó en la Constitución de 1917.

Pero el desarrollo de la organización electoral en México no se entiende sin considerar la creación del megapartido que logró aglutinar a todas las fuerzas políticas, líderes y caudillos en 1929.¹³

Así, el periodo que abarca de 1917 a 1945, representa el modelo de organización electoral en el que los ayuntamientos asumieron buena parte de las funciones electorales, controladas, en principio por el Partido Nacional Revolucionario, mismo que tuvo dos transformaciones, Partido de la Revolución Mexicana en 1936 y Partido Revolucionario Institucional, el cual, desde su creación en 1945, ha estado vigente hasta hoy.

El PRI, en 1946 asumió el control de la organización electoral al insertarse, a través de la Secretaría de Gobernación, en la cúspide de la estructura institucional electoral, de esta manera podría contener el ascenso de la oposición evitando o limitando, según fuera el caso, la participación en la competencia política, de partidos opositores, así, de 1946 a 1989 se identifica otro periodo caracterizado por la simbiosis PRI-Gobierno-Comisión Federal Electoral, en donde la organización de las elecciones era realizada por órganos de gobierno y directivos del PRI, tanto en el ámbito nacional, como estatal.

Respecto a la siguiente fase, como antecedente, es preciso ubicarnos en 1988, cuyas elecciones reflejaron la ascendente competitividad representada por partidos emergentes que al unirse constituyeron un fuerte reto para el PRI y

¹¹ Una de las acciones más importantes del presidente Madero fue el impulso de una nueva ley electoral, publicada en 1911, la cual suplió a la normatividad electoral porfiriana de 1901. Este marco legal institucionalizó la competencia por el poder político a través de partidos que se enfrentarían en la arena electoral, a los cuales se les definió como “organizaciones políticas que habrían de dar sentido al voto, con este avance normativo en la materia dio inicio una nueva etapa en cuanto a la organización de los procesos electorales en México, pues desde entonces las organizaciones políticas tienen representación en cada nivel de la estructura institucional electoral.

¹² Pero pocos años después, se intentó apostar nuevamente a la reelección, lo cual culminó con el asesinato de Álvaro Obregón.

¹³ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, edit. Cal y Arena, México, 1991.

su primer descalabro en los comicios federales. Aunque la *caída del sistema*¹⁴ determinó el triunfo para el PRI, de cualquier forma, la legitimidad fue severamente cuestionada, lo cual implicó que el presidente Salinas impulsara diversas reformas,¹⁵ entre las que resalta la creación del IFE, a fin de legitimar al gobierno en turno. Ahora toca ubicarnos en la última fase de desarrollo de la organización electoral en México.

Reforma electoral de 2014 y la reestructuración de los organismos electorales: la antesala

Justamente el cuestionamiento de la *imparcialidad, la objetividad* y la falta de *certeza*, habían afectado seriamente la *credibilidad* ciudadana hacia la renovación de los titulares de los poderes públicos, sobre todo a partir de las elecciones federales de 1988, por ello el discurso comenzó a girar en torno a la necesidad de ciudadanizar los organismos electorales, de ahí que las reformas de 1993-1994 y 1995-1996 se centraran en incorporar a consejeros ciudadanos mediante procedimientos más confiables, que no del todo transparentes, y desaparecer al secretario de Gobernación como presidente del Consejo General del IFE, respectivamente.

La época dorada del Instituto Federal Electoral se consolidó durante la presidencia de José Woldenberg, pero esta Institución tuvo su primer tropiezo durante el periodo de Carlos Ugalde, sucesor del primero, particularmente por el papel que protagonizó durante una de las elecciones más competidas y criticadas en México, la de 2006 en las que se renovó al titular de la Presidencia de la República. La consecuencia derivó en la salida de Ugalde, quien publicó posteriormente un libro que refleja la crisis que entonces ya vivía el IFE.¹⁶

¹⁴ Huchim May, Eduardo, *El sistema se cae*, edit. Grijalbo, México, 1996.

¹⁵ De ahí surgió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que creó al IFE con una estructura relativamente distinta a la de los órganos electorales anteriores.

¹⁶ Ugalde, Luis Carlos, ha sido el único consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) destituido por el Congreso, quien en realidad duró en el cargo poco más de 3 años, al respecto, el exconsejero ha señalado la informalidad, el carácter discrecional y la falta de transparencia. Y aunque reconoce que fue beneficiado también asume que sufrió las consecuencias, después de todo, la sospecha y descalificación influyeron en su salida del IFE.

El Consejo General presidido por el sucesor de Ugalde, Leonardo Valdez Zurita, académico con amplia trayectoria en la dirección de organización electoral, tuvo el reto de conducir a un organismo evidentemente desprestigiado, a consecuencia de los saldos de los comicios de 2006, por ende, desde el poder Ejecutivo se preparó otra reforma político-electoral, la de 2007-2008, la cual incluyó el nombramiento de consejeros de manera escalonada.

Esta reforma tuvo aplicación en los comicios de 2009, caracterizados por una amplia anulación del voto, y en los de 2012, con una serie de movilizaciones estudiantiles a lo largo del país, pues durante la primera etapa del proceso electoral federal de 2011-2012, a partir del 11 de mayo, se extendió una ola de protestas en contra de Peña Nieto, los jóvenes denunciaban la represión ejercida contra los de Atenco, así como el respaldo incondicional de las principales televisoras del país.¹⁷

En la segunda y tercera etapas del proceso electoral los jóvenes participaron activamente como observadores electorales y recurrieron a otras formas de participación no convencional en oposición al triunfo de Peña Nieto, finalmente, aún con las protestas sociales y las denuncias de fraude, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación otorgó la constancia de mayoría al priista formado en el Grupo Atlacomulco.¹⁸

Una vez que Peña Nieto tomó posesión, impulsó el Pacto por México, que incluía la reforma electoral, la cual, finalmente fue moneda de cambio de la reforma energética. A continuación, se presentan los aspectos relevantes del contenido de la última reforma político-electoral en México.

Puntos clave de la reforma electoral de 2014

- *Nuevas denominaciones de las instituciones* que organizan los comicios para renovar a los poderes Legislativo y Ejecutivo en el ámbito federal y local;

¹⁷ El Universal, México, 19 de mayo de 2012.

¹⁸ Este grupo fue fundado en 1942 por Isidro Favela en el Estado de México.

- *Creación de un Comité Técnico* que tiene la tarea de coadyuvar al nombramiento de los consejeros electorales del Consejo General del INE, cuya propuesta tendrá que ser respaldada por los votos de al menos 2/3 de la Cámara de diputados;
- *Cambios en la estructura de los órganos electorales* federal y locales;
- *Atribuciones del INE en cuanto a la organización* de los procesos electorales locales;
- *Atribuciones del INE en cuanto a la integración, organización y renovación de los integrantes del Servicio Profesional Electoral Nacional* que abarca al personal técnico del ámbito federal y del estatal;
- *Institucionalización de las candidaturas independientes* como actores en la competencia electoral, quienes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para sus campañas electorales, así como las mismas obligaciones que los partidos políticos tienen en términos de fiscalización. A los candidatos independientes, en su conjunto, se les podrá asignar hasta una parte igualitaria de lo que resulte de dividir 30% del tiempo restante del 100% total entre todos los contendientes (partidos, coaliciones y candidatos independientes);
- *Reelección legislativa*, en cuyo caso, los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos; los diputados al Congreso de la Unión podrán serlo hasta por cuatro periodos consecutivos. Con la limitante de que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los haya postulado, a reserva de que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. La normatividad observa que las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados locales hasta por cuatro periodos consecutivos, con la misma limitante que en el caso de los legisladores federales;
- *Sistema de nulidades* que abarca tanto elecciones federales, como locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, tales como el exceder los topes a gastos de campaña en un 5% del monto total

autorizado; comprar cobertura informativa o tiempo en radio y televisión fuera de los supuestos legales; recibir recursos de procedencia ilícita o aplicar recursos públicos en las campañas. En este caso, se considera que las violaciones son determinantes cuando la diferencia de la votación obtenida entre el primer y segundo lugar sea menor al 5%. Configurado el hecho, en la elección extraordinaria derivada de nulidad no podrá participar la persona sancionada;

- *Aumento del umbral electoral al 3%* en cualquiera de las elecciones como condición para que los partidos conserven su registro como tales;
- *Sistema general de coaliciones* para los procesos electorales federales y locales. Al respecto se consideran tres tipos de coaliciones,

Coalición total. Totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.

Coalición parcial. Postulación de al menos 50% de las candidaturas

en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma.

Coalición flexible. Postulación de al menos 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.

- *Paridad de género en candidaturas* a cargos legislativos federales y locales, lo que se conoce como paridad plena porque hizo posible la ampliación de la representación política de las mujeres en todos los cargos de elección popular, así como en otros espacios públicos de alto nivel.

Una vez planteados los principales temas relativos al contenido de la reforma electoral, se abordarán los tópicos que atañen a la vinculación INE-OPLES. Las nuevas facultades del INE se ven someramente expresadas en el contenido de la reforma constitucional, pues sólo se señaló que, como organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, *tiene a su cargo la*

organización de las elecciones junto con los organismos públicos electorales locales.

En seguida trataremos el tema relativo a las nuevas atribuciones del INE en el ámbito de la organización de los comicios de las entidades federativas y otras más que aún sin serlo, tienen realmente importancia.

IV. INE-OPLES: LA COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES

Para adentrarnos en el ámbito de la estructura institucional electoral, es preciso distinguir los cambios sustanciales, que, como efecto de la reforma se consolidaron en la nueva Institución.

- a) Una diferencia con el IFE es que el INE tiene tareas asignadas en la organización de las elecciones para renovar los poderes públicos en los Estados.¹⁹ Anterior a la reforma político-electoral de 2014, los institutos electorales locales prácticamente gozaban de autonomía en función de la clara existencia de competencias en materia de organización electoral a nivel federal y local, de manera que, mientras el IFE organizaba las elecciones para renovar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el ámbito nacional; los institutos locales se encargaban de lo propio en sus entidades federativas, sin dejar de lado que el COFIPE facultaba al IFE para organizar procesos electorales locales, cuando existiera solicitud expresa por parte del Instituto Electoral del Estado en cuestión.²⁰
- b) Otra diferencia es la que atañe a la estructura del Consejo General del INE, la cual se amplió, al integrar a otros dos consejeros electorales, de manera que hoy son once los que forman parte del órgano de dirección,

¹⁹ De hecho la adopción de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) como nombre asignado a las instituciones encargadas de la organización de las elecciones en las entidades federativas, no implica la creación de nuevas instituciones electorales locales en sí, sino únicamente su adecuación a los criterios normativos de 2014-2015, porque incluso, buena parte de los consejeros electorales nombrados antes de la reforma, al participar en el siguiente proceso de designación, prácticamente fueron ratificados.

²⁰ Aunado a ello, es menester señalar que la reforma de 2007-2008 convirtió al IFE en autoridad única en la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales, con el objetivo de hacer más equitativa la competencia por el poder político.

de hecho, la designación de los consejeros del INE ahora tiene un carácter más transparente al intervenir representantes de otras instituciones, además del Poder Legislativo.²¹ El consejero presidente y los consejeros electorales duran en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Se eligen por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de diputados (Artículo 41, párrafo segundo, base V), pero lo relevante es que ahora la propuesta es resultado del trabajo de una Comisión expresamente integrada para ello.

- c) Otro aspecto que vale la pena resaltar es el nuevo principio agregado a los anteriores, esto es, el de *máxima publicidad*²² al que hoy deben ajustarse todas las actividades relativas a los integrantes del INE, lo cual implicó la creación de la oficialía electoral, dotada de fe pública, para realizar actos de naturaleza electoral.

Facultades del INE: la ampliación del trabajo de organización comicial en la reforma de 2014

Ahora trataremos brevemente el tema de las nuevas facultades del INE, en tal sentido es menester señalar que la reforma no sólo aumentó el número de facultades por cuanto hace a la organización de procesos electorales locales, sino también otras que son resultado directo de la ampliación de los derechos políticos del ciudadano mexicano, las cuales se refieren a continuación.

- A) La primera de ellas atañe a las consultas populares e iniciativas de leyes ciudadanas, pues hoy se encarga, en primer término, de verificar el mínimo requerido (2% de los inscritos en la lista nominal) para convocarlas. Posterior a ello, y de reunirse el porcentaje requerido,

²¹ Para empezar la Cámara de diputados emite acuerdo para la elección del consejero Presidente y consejeros electorales, el cual debe contener la convocatoria abierta, etapas del procedimiento, fechas, plazos improrrogables y el procedimiento para designar el Comité Técnico de Evaluación integrado por siete personas de reconocido prestigio, tres nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, con el fin de otorgar confiabilidad a la incorporación de los nuevos consejeros.

²² Los principios rectores del IFE, desde su creación en la reforma político-electoral de 1990-1991 son legalidad, independencia, objetividad, imparcialidad y certeza. El de máxima publicidad fue agregado para fortalecer la transparencia, al ser una de las demandas constantes, tanto por parte de los actores políticos, como de la ciudadanía.

tendrá las tareas de organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Esta tarea tiene su fundamento en el Artículo 35, fracciones VII y VIII, cuyos contenidos establecen como derechos de los ciudadanos, los de iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley del Congreso; y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. La tarea que realiza el INE de validar el porcentaje de los ciudadanos determina que el Congreso de la Unión pueda convocar o no a una consulta popular.

Pero pensar que realmente se ampliaron los mecanismos democráticos en nuestro país para permitir una mayor participación política de la ciudadanía, resulta hasta cierto punto ilusorio, sobre todo porque incluso reunir ese pequeño porcentaje implica un problema en un país que no tiene una tradición en cuanto a procedimientos de democracia directa, y por otra parte, la profundización en los niveles de desconfianza hacia las instituciones en general, y en forma particular, a las electorales, se convierte en otra razón que obstaculiza la participación del ciudadano en el proceso de toma de decisiones.

B) Por lo que respecta a la organización de los procesos electorales federales y locales (lo cual se ve claramente plasmado en el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso a), el INE es responsable de la capacitación electoral, geografía electoral, padrón y lista de electores, ubicación de casillas y designación de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de las casillas, resultados preliminares, las encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, documentos y materiales electorales, fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, entre otras tareas.

En este punto cabe resaltar que la reforma puntualizó que una vez integrado el INE y a partir de la entrada en vigor de la legislación secundaria, la capacitación electoral, ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, en los procesos electorales locales, se delegarían a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), no obstante, dada la delicada tarea que ello implica y el cuestionamiento a los institutos electorales

locales, para el proceso electoral de 2014-2015, el INE asumió tales funciones, a diferencia del de 2017-2018 en donde se pusieron en práctica tales atribuciones, y en razón de la renovación sincronizada de comicios federales y locales, la institución organizadora de los comicios optó por integrar una Mesa Directiva de Casilla Única²³ para recabar los votos, tanto para los cargos federales (presidente de la República, diputados y Senadores), como los que se renovaron en las entidades federativas (gobernador en algunos casos, diputados y ayuntamientos).

C) Otra tarea relevante y que atañe al ámbito de la comunicación electoral es la comprendida en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado D, el cual indica que el Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos tiene la facultad de investigar las infracciones a la base III del artículo en comento, e integrar el expediente para ponerlo a consideración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, organismo que emitirá la resolución correspondiente. El INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, con apego a la ley vigente.

Ahora toman relevancia las facultades de delegación y asunción, lo cual se enfatiza en la Base V, Apartado C del artículo 41, párrafo segundo de la Constitución.

Atribuciones del INE en materia de organización de los procesos electorales

De conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, inciso b), en comicios federales, corresponden al INE todos los aspectos relativos a los derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos; la preparación de la jornada electoral; la aprobación del diseño de los documentos y materiales electorales que se utilizarán para la votación; los escrutinios y cómputos; la declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; el

²³ Véase el Modelo de Casilla Única para Elecciones Concurrentes, marzo de 2018, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95601/CGex2urg201803-28-ap-4-a1.pdf> consultado el 22 de julio de 2021.

cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y otras más.

Ahora, por lo que respecta a las tareas del INE en el ámbito local, tiene competencia en cuanto a la integración del órgano de dirección de los OPLES, porque interviene en la designación de los consejeros, tradicionalmente señalados por su lealtad al gobernador del Estado, al partido gobernante o a actores políticos con fuerte influencia en el ámbito local. Veamos los criterios de selección de los consejeros de los OPLES.

- La designación del consejero presidente y los consejeros electorales locales,²⁴ de conformidad con el artículo 116, apartado IV, inciso c, numerales 2 y 3. La ley establece que los consejeros electorales de las entidades federativas deben ser originarios de la entidad federativa correspondiente, en caso de que no lo sean, deben contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, además de cumplir con otros requisitos. *Los consejeros electorales de las entidades federativas son nombrados para un período de siete años y no pueden ser reelectos*, lo cual enfatiza la diferencia con lo que usualmente establecías las leyes electorales locales, siempre tratando de preservarlos mediante la ratificación de su nombramiento.
- La organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional²⁵ (artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado D). Sus tareas en este rubro incluyen la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral.

²⁴ Los consejeros electorales locales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos. Podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

²⁵ Lo que implica la selección, el ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los organismos públicos locales.

- El artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B prevé la organización, siempre que medie convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, de los comicios locales.²⁶
- Así, las facultades de atraer, asumir o delegar atribuciones a los órganos electorales locales, están previstas en el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado C, para ello se requiere contar con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos en la sesión del Consejo General del INE. A grandes rasgos, esto implica que el INE puede, en su carácter de máxima autoridad electoral,
- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de la Base V, del párrafo segundo, del artículo 41 de la Constitución, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.²⁷

Cuadro 1. Nuevas facultades del INE

ATRACCIÓN	DELEGACIÓN	ASUNCIÓN
Facultad del INE para atraer a su conocimiento cualquier asunto relativo a la competencia de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), en función de su trascendencia o importancia, con la finalidad de sentar un criterio de interpretación para situaciones futuras.	Facultad por medio de la cual otorga a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), un conjunto de tareas con la posibilidad de asumir su ejercicio directo en el momento que lo considere conveniente el Consejo General, mediante la aprobación mayoritaria de sus miembros.	Facultad del INE para asumir directamente la realización de todas las actividades electorales que corresponden a un Organismo Públicos Local Electoral (OPLE).

Fuente: Elaborado por los autores con información de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁶ La reforma electoral 2007-2008 facultó al IFE para que pudiera asumir la organización de los procesos electorales locales a solicitud de las autoridades competentes de las entidades federativas mediante el establecimiento de un convenio.

²⁷ *Asunción y delegación: facultades especiales del INE*, en el texto *La silla rota*, México, 2016, versión electrónica disponible en <http://lasillarota.com/asuncion-y-delegacion-facultades-especiales-del-ine>, información consultada el 12 de julio de 2021.

El siguiente cuadro permite visualizar claramente la manera en que se expresan las tres nuevas facultades del INE.

Cuadro. 2 Actividades relativas a las nuevas facultades del INE

ATRACCIÓN	DELEGACIÓN	ASUNCIÓN
<p>El INE hoy cuenta con la facultad de interpretar la normatividad electoral, lo cual implica sentar precedentes relativos al análisis de un caso, ya sea que se trate del ámbito federal o local.</p>	<p>Ubicación de los lugares donde se instalarán las casillas y designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla.</p> <p>Capacitación electoral de los funcionarios de las mesas directivas de casilla.</p> <p>Geografía electoral.</p> <p>Registro de los ciudadanos en el padrón electoral y en los listados nominales de electores.</p> <p>Aprobar lineamientos, relativos al programa de resultados preliminares.</p> <p>Fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos, sus candidatos y los candidatos independientes.</p>	<p>Resolver sobre los derechos y prerrogativas de los partidos, sus candidatos y los candidatos independientes.</p> <p>Encargarse de la educación cívica.</p> <p>Preparación de la jornada electoral</p> <p>Impresión de material y documentación electoral.</p> <p>Realizar el escrutinio y cómputo de los resultados electorales.</p> <p>Declarar la validez de las elecciones locales y otorgar las constancias de mayoría.</p> <p>Realizar cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.</p> <p>Presentar resultados electorales preliminares</p> <p>Tareas relativas a la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los procesos de participación ciudadana directa.</p>

Fuente: Elaborado por los autores con información de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora, por lo que respecta a otro tipo de tareas, el INE, mediante procedimientos expeditos debe investigar las infracciones denunciadas e integrar el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Por efecto de la reforma electoral de 2014, la facultad resolutoria se transfiere al TEPJF.

Sin embargo, el INE, durante el procedimiento previo a la resolución, podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

Facultades de los organismos electorales (INE y OPLES) en procesos electorales en el ámbito de su competencia

Además de la organización comicial, hay una serie de tareas derivadas de ésta, entre ellas están los debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales.

Pero existen otras tareas que sólo son reguladas por el INE, por ejemplo, sus atribuciones en materia de radio y tv, al ser autoridad única en la administración del tiempo correspondiente al Estado,²⁸ y otras más. De cualquier forma, observamos que las facultades que hoy tiene el Instituto Nacional Electoral en materia local son consecuencia del debate continuo que hay con relación a la organización de los comicios y, principalmente, sus resultados.

Evidentemente, ahora el INE cuenta con una doble tarea, que si bien está preparado para desempeñarla, la relación con los OPLES, en buena medida, hace más complejo el trabajo de la institución federal, pues se ha visto que no todos los organismos electorales en las entidades federativas, cuentan con un nivel de profesionalización sólido en sus distintas áreas, además de que en los órganos de dirección, siguen deliberándose intereses asociados a la voluntad del gobernador o de los grupos políticos predominantes.

V. CONCLUSIONES

A grandes rasgos podemos decir lo siguiente en cuanto a la reforma, los cambios más significativos en materia de organización electoral, son aquéllos que facultan al INE, a través del órgano de dirección, es decir, el Consejo General, para intervenir de manera directa en la organización de los procesos electorales locales, empezando por el nombramiento de los consejeros de los OPLES, no obstante, aunque ciertamente su nombramiento hoy depende del INE, en realidad no están exentos de ser influenciados por actores políticos de

²⁸ El tiempo asignado para sus fines, con la reforma incluyó a los candidatos independientes. Desde la reforma anterior se estableció la cantidad de 48 minutos diarios a distribuir en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, 50% del tiempo en radio y televisión se destina a los fines de las autoridades electorales. El resto se destina difundir mensajes de los partidos políticos.

peso en la entidad federativa de que se trate, a fin de cuentas son personas con intereses, desde luego, esto no significa que ello sea la regla general, pero de cualquier forma el tipo de cultura política dominante en México es un factor que determina esa incongruencia entre lo que dice el ciudadano que piensa y lo que en realidad hace.

En segundo lugar podríamos decir que la creación de un Servicio Profesional Electoral Nacional, independiente de la influencia de los actores políticos de cada entidad federativa, tiene más legitimidad que los propios consejos, porque es posible rectificar las inconsistencias del personal que hoy forma parte del área profesionalizada de los institutos electorales locales, en donde prevalecía la recomendación para integrarse al catálogo de cargos y puestos, pero claro, aquí el reto del INE es soportar la presión que los actores ejercerán desde sus entidades federativas para incorporar a los actuales, esto hace poco posible pensar en la renovación total de los miembros y por ende es un factor que incide en la credibilidad y confianza hacia el organismo electoral federal.

Por último, la vinculación INE-OPLES fue resultado de la desconfianza hacia los institutos electorales locales, de hecho, ya acontecieron las primeras experiencias, justamente con las elecciones de 2015, 2016 y 2018 en las cuales se refleja, por un lado, la manera en que se ejercen las facultades de atracción, delegación y asunción por parte del organismo nacional, y por otro lado, aquéllas inercias contra las que debe seguirse luchando, en función de tratar de erradicar esa perniciosa conducta de los actores políticos locales al tratar de influir en los integrantes de los OPLES, para actuar a su favor durante los comicios.

VI. FUENTES CONSULTADAS

“17 Congresos contra el INE: ignoran destino de institutos electorales”
Redacción Periódico El Excelsior, 4 de noviembre de 2013, disponible en
<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/04/926832>

Asunción y delegación: Facultades especiales del INE, en el texto *La silla rota*, México, 2016, versión electrónica disponible en <http://lasillarota.com/asuncion-y-delegacion-facultades-especiales-del-ine>

El Universal, México, 19 de mayo de 2012.

HUCHIM MAY, Eduardo, *El sistema se cae*, edit. Grijalbo, México, 1996.

HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, edit. Paidós, Barcelona, España, 1994.

LIJPHART, Arend, *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Primera reimpresión, edit. Ariel, Barcelona, 2004.

Modelo de casilla única para elecciones concurrentes, marzo 2018, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/5601/CGex2urg201803-28-ap-4-a1.pdf>

MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, edit. Cal y Arena, México, 1991.

MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, edit. Porrúa, México, 1992.

O'DONNELL, Guillermo, Whitehead, Schmitter, *et. al.*, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Tomo I, *Perspectivas comparadas*, edit. Paidós, España, 1994.

PLATÓN, *La República*, Editorial Planeta, Argentina, 2013.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 1912, disponible en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/Rabasa/rabasa_tiempo.pdf

SCHUMPETER, Joseph, *Filosofía Política*, “Dos conceptos de democracia”, en Quinton, Anthony Fondo de Cultura Económica, Breviarios número 239, México, 1974.

UGALDE, Luis Carlos, *Así lo viví*, Penguin Random House Grupo Editorial, México, 2012.

Legislación consultada

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2008.

Constitución de 1836, centralista o de las 7 leyes, México, 1836.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2019.

Ley General de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, México, 2014 y 2019.

CAPÍTULO 3

DE LA INTEGRACIÓN A LA ESPECIALIZACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. HISTORIA DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

JOSÉ ANTONIO BRETÓN BETANZOS

SUMARIO: I. A manera de introducción. II. Antecedentes constitucionales del artículo 41. III. La construcción del sistema electoral. Reformas integradoras (1977-1996). IV. Materia electoral constitucional especializada. Reformas especializantes (2007-2019). V. Conclusiones. VI. Fuentes consultadas.

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Las fuentes históricas deben considerarse elementales para comprender en dos ejes el objeto en estudio, a fin de producir conocimiento. El primero de ellos, comprendería el ejercicio de una perspectiva y a su vez la prospectiva de la materia motivo de la investigación, ya que de esta manera el estudioso logrará conocer la fuente para tomar en cuenta los elementos que permitan proyectar la institución que aborde, y de esta forma estar en condiciones de aplicar los diversos métodos de interpretación, ya sean comunes a cualquier norma jurídica o aquellos que están destinados específicamente a la interpretación constitucional.

El segundo eje consistirá en la construcción de la justificación, como eje que oriente desde la perspectiva a la prospectiva vinculadas por la coherencia, ya que con este último elemento se alcanzaría un conocimiento sólido y suficiente para fundamentar la producción de un nuevo conocimiento.

En la actualidad, me parece, existe un desdén por este tipo de estudios, al considerarse faltos de aplicación práctica; sin embargo el objeto de estudio del trabajo que se presenta, que es el desarrollo histórico del sistema electoral (en sentido amplio) desde el ámbito constitucional, requiere no sólo instrumentos que permitan una adecuada aplicación, ya que su trascendencia implica a la sociedad en general, por lo que su estudio debe ser sumamente reflexionado y previsto tanto de una perspectiva eficaz como de un ejercicio de

coherencia que otorgue fortaleza al resultado de su empleo, de tal manera que se obtenga una prospectiva pertinente y alcanzable.¹

Con lo apuntado, el objetivo del presente trabajo pretende mostrar la evolución histórica del sistema electoral mexicano, comprendiéndolo como el conjunto de instituciones que regulan al proceso electoral, de una manera sistematizada, a fin de apreciar la forma en que la evolución del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido el derrotero de la especialización en materia electoral en nuestro país, que ha intentado legitimar democráticamente la elección de los representantes populares. La importancia del análisis de la norma constitucional, de sus valores y principios, reside en que se trata del basamento del sistema jurídico, y ello, permite y obliga a que sea congruente, armónico, coherente a fin de lograr un todo sin contradicciones, de acuerdo con José de Jesús Covarrubias.²

II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL ARTÍCULO 41

El contenido del artículo 41 constitucional, encuentra su primer antecedente en la Constitución de 1857, en la cual se plasmó de manera casi idéntica al que habría de ser aprobado en la de 1917. En efecto, el texto del artículo 41 de la Constitución de 1857 es esencialmente el mismo que el relativo al artículo 41 del aprobado en la de 1917.

La redacción del artículo 41 de la Constitución de 1857, tuvo sin lugar a duda el objetivo de reiterar la forma de federal de estado que estaba siendo retomada de la de 1824, dada la promulgación de la constitución centralista de 1836. La intención del texto sería remarcar el federalismo como decisión fundamental ya que en ningún otro espacio habría sido mencionado con tanto énfasis.

¹ En este sentido, resulta importante referirnos textualmente a Genaro María González: “Las fuentes históricas no son origen o causa de la norma misma, sino de nuestro saber acerca de la norma”. González, Genaro María, *Introducción al Derecho*, Poder Judicial de la Federación, Escuela Libre de Derecho, México, 2013, pp. 143-144.

² Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 100.

De igual forma, se reitera el sistema residual de competencias que sí existía en la de 1824 y que también se contenía en la de 1857, con una similitud muy grande entre ambas redacciones, que de aceptar que la Constitución Norteamericana fue el modelo de la nuestra de 1824, existe también un enorme parecido, salvo la palabra “expresamente”, que tendrá una gran repercusión en la diferencia entre el sistema jurídico norteamericano y el mexicano, ya que esto derivará en que en ambos se reconocen las materias concurrentes, aunque en el primero existen de igual forma las competencia concurrentes, no así en el estado mexicano, aunque en la actualidad se ha transitado de un federalismo dual a uno cooperativo.

La explicación de la referida similitud con el contenido del citado numeral de 1857, la ubicamos en la discusión de los constituyentes de 1917, cuando se abordó la propuesta presentada por el presidente Venustiano Carranza.

De acuerdo con el diario de Debates de la Constitución de 1917, se puede observar que la discusión de su contenido fue postergada dos veces. Se sometió por primera vez a discusión y fue retirado el 23 de diciembre de 1916. El 29 de diciembre de ese mismo año, se sometió a discusión por segunda vez y de nueva cuenta fue retirado. El 5 de enero de 1917 se inició nuevamente su discusión, siendo aprobado por 160 votos a favor y uno en contra.³

Durante su discusión existieron dos intervenciones sumamente contrastantes, y sin embargo ambas suficientemente razonadas. En realidad, la propuesta de reforma al artículo 41 de la Constitución de 1857 consistía en cambiar la palabra “para “ por “en” cuando se refiere al ejercicio de la soberanía de los Estados “[...] en lo que toca a su régimen interior, [...]”⁴ Esta proposición se presentó únicamente porque “[...] ha parecido más propio a la Comisión”⁵ Es decir, del estudio de la propuesta presentada por Venustiano Carranza, la Comisión no consideró cambio alguno en su contenido, sólo en su semántica en la preposición de referencia.

³ Cámara de diputados, LXIII Legislatura, *Diario de los Debates* Congreso, Constituyente de Querétaro, 1916-1917, Tomo II. Edición facsimilar, Cámara de diputados, México, 2016, pp. 114-120.

⁴ *Ibidem*, p. 115. El subrayado es propio.

⁵ *Ibidem*, p. 114.

Sin embargo, el diputado Pastrana Jaimes propuso que dentro de los órganos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, adicional a los tres poderes de la Unión y de los Estados, se contemplara a los ayuntamientos, ya que, de acuerdo con sus razonamientos, al ser la autoridad más cercana a la sociedad resulta la que primeramente logra que se ejercite y a partir de ella se constituya los poderes estatales y los federales.⁶ En contraposición, el diputado Hilario Medina sostuvo que la naturaleza administrativa de los ayuntamientos provocaba que no pudieran ser contemplados como órganos que permitieran un ejercicio independiente del poder⁷.

De esta manera, habrían de pasar, 120 años si consideramos la enorme similitud del texto de 1857 con el de 1917, o bien, considerar que fueron 60 años y 4 meses para que el dispositivo sufriera su primera adición, tomando en consideración el texto original de la constitución del 17. El tiempo transcurrido entre la aprobación de la Constitución de 1917 y la primera modificación contrasta enormemente con las que se llevarían a cabo posteriormente, dado que, en casi 40 años de esa primera reforma, se habrían llevado a cabo 13 modificaciones al artículo en estudio.

En el cuadro 1. Reformas al artículo 41 constitucional por periodo presidencial, se aprecia que en los sexenios de los presidentes José López Portillo, Ernesto Zedillo Ponce de León y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa sólo se llevó a cabo una reforma, mientras que en el mandato de Carlos Salinas de Gortari se reformó 3 veces y en el de Enrique Peña Nieto se ubica el periodo presidencial con mayor número de reformas a dicho numeral, con 5; mientras que durante los dos primeros años del sexenio correspondiente al presidente Andrés Manuel López Obrador se ha modificado 2 veces; lo que nos permite visualizar lo dinámico de la materia electoral, pasando de una inamovilidad de 60 años (o de 120 años si se considera el texto constitucional de 1857), a una rapidez de diversos cambios por periodo presidencial. Aunque es importante pensar en el ámbito cualitativo de cada reforma, ya que la

⁶ *Ibidem*, p. 115.

⁷ *Ibidem*, pp. 115-118.

cantidad puede no necesariamente significar mayor democratización de nuestro País.

Cuadro 1. Reformas al artículo 41 constitucional por periodo presidencial

CONSECUTIVO	PRESIDENTE	PERIODO	PUBLICACIÓN DOF
1	José López Portillo	1976-1982	6-diciembre-1977
2	Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	6-abril-1990
3	Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	3-noviembre de 1993
4	Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	19-abril-1994
5	Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	22-agosto-1996
6	Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	2006-2012	13-septiembre-2007
7	Enrique Peña Nieto	2012-2018	10-febrero-2014
8	Enrique Peña Nieto	2012-2018	7-julio-2014
9	Enrique Peña Nieto	2012-2018	27-mayo-2015
10	Enrique Peña Nieto	2012-2018	27-enero-2016
11	Enrique Peña Nieto	2012-2018	29-enero-2016
12	Andrés Manuel López Obrador	2018-2024	6-junio-2019
13	Andrés Manuel López Obrador	2018-2024	20-diciembre-2019

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la página www.diputados.gob.mx consultada el 5 de noviembre de 2021.

De esto se obtiene que, de la primera a la última reforma al artículo en comento, se ha llevado a cabo al menos una reforma por sexenio, con excepción del relativo al presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en la que no existió ninguna modificación. Los sexenios en que se aprobó una sola reforma corresponde a los presidentes López Portillo, Ernesto Zedillo y Felipe Calderón

Hinojosa. En el mandato de Carlos Salinas de Gortari, se modificó tres veces, durante el sexenio del presidente Peña Nieto, se reformó cinco veces, y en los dos primeros años del actual presidente Andrés Manuel López Obrador dos veces, lo cual debe contextualizarse por ser un sexenio en curso, a diferencia de los anteriores que ya se encuentran concluidos.

Con las 13 modificaciones que se han llevado a cabo al artículo 41 de nuestra constitución mexicana, podremos apreciar que existen dos tipos de reformas,⁸ un primer grupo de reformas que fueron incluyendo actores e instituciones electorales en el referido numeral; y un segundo grupo, aquellas reformas especializantes, que fueron abordando diversos aspectos de dichos actores o instituciones, hasta darles la forma con que hoy cuentan, hasta llegar a un nivel que toma forma de reglamentación en el propio texto constitucional, de tal manera que sean temas que pueden ser abordados desde ese ámbito como sistema electoral (en sentido amplio)⁹ o bien, de forma particular dado el nivel de especialización que el reformador de la constitución les ha otorgado.

Esta evolución, provocó que el texto original referido únicamente a la forma de estado federal de nuestro país, cuya intención original fue reiterar la naturaleza descentralizada y federalizada de organizar el estado mexicano descrita en un solo párrafo y que transitó íntegramente de la Constitución de 1857 a la de 1917, pasara a ser el artículo con uno de los textos más amplios del contenido constitucional, describiendo las bases del sistema electoral mexicano, entendido como el conjunto de actores e instituciones que se relacionan con la función estatal de organizar las elecciones.

⁸ De los trabajos que presentan clasificaciones de las reformas electorales, podemos citar a Emilio Rabasa Gamboa, quien nos brinda una clasificación, abarcando todos los numerales que se han modificado y que se relacionan con la materia electoral, por lo que hasta este momento no se ubica alguna clasificación relacionada específicamente con las reformas al artículo 41 constitucional. Cfr. Rabasa, Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2012.

⁹ El sentido amplio y restringido de sistema electoral lo explica puntualmente Dieter Nohlen. El primero, refiere el autor “[...] abarca todo lo relacionado con el proceso electoral, pasando por la administración electoral hasta llegar al contencioso electoral”. El sentido restringido implica “[...] las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios [...]” Cfr. Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008, pp. 7-8.

Por ello, hemos clasificado las diversas reformas electorales en dos grupos; el primero, se refieren a aquellas modificaciones que reconocieron e integraron en el ámbito constitucional a los actores electorales, a este grupo le denominamos reformas integradoras. El segundo grupo, se refieren a especificaciones sobre los propios actores electorales, o del proceso electoral, por lo que las denominamos especializantes. Una diferencia que puede observarse también entre ambas se refiere a que el primer grupo normalmente viene precedida de un acontecimiento electoral o político de relevancia, es decir, por alguna situación que pudiera repercutir en el sistema político; en el caso de las segundas, aunque puede observarse algún acontecimiento político, generalmente se aprecia dicho suceso en el orden del proceso electoral, aunque no por ello pueda tener implicaciones en el sistema político, se observa la finalidad de institucionalizar los procesos electivos al introducir en la norma constitucional las pautas para evitar aquellas problemáticas que originaron la necesidad de la modificación al texto constitucional. La forma en que aquí citamos a las reformas tiene que ver con el orden cronológico en que sucedieron.

III. LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL. REFORMAS INTEGRADORAS (1977-1996)

Esta clasificación comprende las primeras cinco reformas constitucionales, mismas que se desarrollaron durante tres sexenios. En este periodo, la construcción del sistema electoral mexicano fue desarrollándose de manera paulatina, incluyendo básicamente a los actores e instituciones en la norma constitucional hasta contemplarlos totalmente.

La primera modificación iniciaría su desarrollo una vez concluido el proceso electoral de 1976, por el cual fue electo como presidente el Lic. José López Portillo. Como ha sido designado por los más reconocidos autores sobre esta materia, la reforma de 1977 es considerada “[...] la madre de todas las reformas democratizadoras en México”.¹⁰

¹⁰ Esta connotación debe considerarse en un entorno que provocó una transformación de las normas constitucionales que paulatinamente se fueron insertando para definir un modelo que

La reforma de publicada el 6 de diciembre de 1977¹¹ en el Diario Oficial de la Federación¹² se enfoca de manera expresa a reconocer a los partidos políticos en el ámbito constitucional¹³, ya que con la llamada “ley madero” de 1911 se reconocían únicamente en el ámbito legal. Aunque este reconocimiento abriría el camino a la democratización del sistema político, otra adición que se incluyó con esta reforma sería el establecimiento del principio de representación proporcional para la integración de la Cámara de diputados,¹⁴ sistema electoral (en sistema estricto) que provocaría que 20 años después, por primera vez después de aproximadamente 70 años, el Partido Revolucionario no tuviera la mayoría suficiente para reformar la constitución por sí solo.

La forma en que se reconocieron a los partidos políticos fue al atribuir sus fines sin atribuirles características sustantivas para definirlos. Los fines que la norma constitucional le atribuyó fueron los de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos

acercara a México a procesos electorales legitimadores de la elección de los representantes de la sociedad. Me parece que entre los autores más reconocidos por la solidez con que abordan este tema, podremos encontrar: Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, segunda edición, Cal y Arena, México, 1994. Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003. También Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, tercera edición, Ediciones Cal y Arena, México, 2004.

¹¹ Como preámbulo de esta reforma, es importante conocer el discurso de Chilpancingo, Guerrero, pronunciado por el secretario de gobernación del presidente José López Portillo, Jesús Reyes Heróles, en el cual hace una breve descripción de las condiciones imperantes en la vida política de nuestro país, y la postura que el gobierno habría de asumir frente a ella. Para conocerlo completamente *Cfr.* Woldenberg, José, *Historia Mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, México, 2012, pp. 17-18.

¹² Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf consultado el 22 de julio de 2021.

¹³ Aunque este reconocimiento no debe verse de manera aislada en México, ya que en América Latina se llevaría a cabo esta afirmación, iniciando con Costa Rica en 1958, para continuar con México y de esta manera uniformar los países latinos en América. *Cfr.* Zovatto, Daniel, (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Internacional IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

¹⁴ De conformidad con el artículo 52 reformado en la misma fecha que el 41, serían hasta cien diputados por el principio de representación proporcional. Esto significaba que sólo el 25% de la integración de esta Cámara podría ser integrada por la oposición, mientras que el restante 75% se mantendría en manos del partido hegemónico (PRI), permitiendo que las reformas constitucionales y las votaciones con mayoría calificada de dos terceras partes se pudieran llevar a cabo sin necesidad de un consenso amplio, ya que para ello se requiere del 66.6% de la integración de la Cámara. Este diseño irá cambiando paulatinamente, hasta el actual modelo.

al ejercicio del poder público, todo ello de conformidad con sus programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio, al cual la norma fundamental le atribuyó desde este momento las características de universal, libre, secreto y directo.

Un elemento que también se introdujo, fue que contarían con un mínimo de elementos para la obtención del voto, es decir lo que hoy se conoce como financiamiento público para campaña, con lo cual se iniciaría con los esfuerzos por garantizar el principio de equidad en las contiendas electorales.

Un aspecto fundamental que permitiría el fortalecimiento de diversas fuerzas políticas diferentes al PRI en el momento de la reforma en comento sería reconocimiento del derecho de los partidos con registro nacional para participar en los procesos estatales, ya que con ello se acreditarían sin mayor requisito que la exhibición de la constancia respectiva, sin necesidad de entablar negociación con los gobiernos estatales que los limitara en algún aspecto. Este derecho, que no en pocos casos ha sido discutido o reflexionado, parece que resultó fundamental en el camino hacia la democratización del estado mexicano, ya que debemos recordar que el partido hegemónico perdió esta característica a partir de diversas derrotas en el ámbito sub-nacional, estatal y municipal; de ahí que esta adición debe contextualizarse y dimensionarse en su exacta trascendencia.¹⁵

En resumen, podemos afirmar que con la reforma de 1977 se reconoce el primer actor de la escena política, probablemente el más protagonista de todos los partidos políticos.

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990,¹⁶ trece años después de la primera modificación al artículo 41 constitucional, se introducen en el ámbito constitucional las dos autoridades que tendrían bajo su responsabilidad la organización de las elecciones de naturaleza administrativa y la resolución de controversias en materia electoral,

¹⁵ Esta idea se desarrolla de una manera muy detallada en: Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y Woldenberg, José, *op. cit.*, nota 9.

¹⁶ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf consultado el 11 de septiembre de 2021.

aunque en este momento la autoridad jurisdiccional no sería la máxima autoridad en esta materia y sus resoluciones no serían definitivas y por tanto no pondrían fin a los procesos electorales.

El proceso electoral de 1988, más específicamente la noche de la jornada electoral y en particular la difusión preliminar de los resultados, provocaron que un incidente obligara a buscar un nuevo diseño que legitimara la función estatal electoral de organizar las elecciones.¹⁷ Aquella noche, la Comisión Federal Electoral dejó de mostrar la captura que se estaba llevando a cabo desde la hora de cierre de las casillas, siendo que en el último momento de su avance el triunfo lo alcanzaba el Cuauhtémoc Cárdenas, para que posteriormente le fuera reconocido a Carlos Salinas de Gortari. Este suceso marcaría el agotamiento del diseño institucional del organismo encargado de esta función, por lo que las fuerzas políticas exigieron un nuevo modelo que garantizara respeto al voto ciudadano.

Durante las pláticas entre diferentes actores políticos se observó la necesidad de encontrar un diseño institucional que legitimara el desarrollo y resultados de los procesos electorales,¹⁸ lo que dio como consecuencia la creación del Instituto Federal Electoral, organismo pensado en la “ciudadanización” de la función estatal de organizar las elecciones, surgiendo con un limitado grado de autonomía, ya que al igual que su antecesora (Comisión Federal Electoral) seguiría siendo presidida por el secretario de Gobernación. Con esta reforma, se establecieron los principios que regirían su actuar, certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Además, se dispuso la naturaleza de los órganos que lo integrarían, al ser ejecutivos, técnicos, los cuales se integraría por personal calificado para prestar el servicio electoral profesional, así como los de vigilancia, mismos que estarían integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos, estableciendo la integración del órgano superior de dirección con consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y

¹⁷ Una extraordinaria investigación sobre lo sucedido en la noche del 6 de julio de 1988 se puede encontrar en: Anaya, Martha, *1988: El año en que calló el sistema*, Debate, México, 2008.

¹⁸ *Ibidem*.

Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos; las mesas directivas de casilla se integrarían por ciudadanos. Por último, se le otorgaron facultades desarrollar las etapas del proceso electoral, mencionando además las actividades relativas a la cultura política, educación cívica y a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

En el texto constitucional se estableció la existencia de un sistema de medios de impugnación para garantizar la definitividad de cada una de las etapas y el cumplimiento del principio de legalidad. En relación con el tribunal electoral, cuyo antecedente lo encontramos en el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL)¹⁹ sería la última instancia tratándose de recursos que combatieran actos del proceso electoral, con excepción de los que se interpusieran en contra de los resultados, dado que contra las resoluciones que se dictaran serían los Colegios Electorales los que resolverían, en definitiva. Un dato que resulta relevante y de manera consecuente al inicio de la etapa judicial que iniciaba, es que sería un tribunal de legalidad, dejando de lado, por este momento, el de constitucionalidad.²⁰ Su funcionamiento sería en pleno o en salas regionales, y sus integrantes deberían acreditar los requisitos que no debían ser menores que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El tres de septiembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la tercera adición al artículo 41 constitucional.²¹ Con esta modificación se agregaron 9 párrafos y se derogó uno. La adición del párrafo sexto contempló la obligación para el legislador ordinario de establecer la

¹⁹ El primer intento por considerar como un fenómeno jurídico a la función electoral inició con la reforma de 1977, mediante la cual se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las impugnaciones que se presentaran en contra del Colegio Electoral. Esta facultad le suprimida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y atribuida al Tribunal de lo Contencioso Electoral. Cfr. Elías Musi, Edmundo, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, pp. 125 y 229.

²⁰ Esta ausencia provocará que la justicia electoral no cuente con los elementos para resolver las controversias en materia electoral acorde con lo expresado en nuestra Constitución. El control de constitucionalidad cuenta con particularidades, por lo que en la actualidad se ha vuelto un área muy especializada dentro del estudio de la materia electoral, lo que se observará en cuanto el principio de constitucionalidad sea previsto en la norma constitucional. Cfr. Elizondo Gasperín, María Macarita y Montoya Zamora, Raúl, *Control constitucional en materia electoral*, Instituto Electoral Chihuahua, México, 2007.

²¹ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_128_03sep93_ima.pdf consultado el 1 de octubre de 2021.

normatividad en materia de financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, incluyendo por primera vez el mandato de configuración legal, por lo que con esta reforma se integró por primera vez en el ámbito constitucional el tema relativo a la fiscalización de recursos en materia partidaria y de campañas.

En materia jurisdiccional, se puede observar que con las adiciones de referencia, en primer lugar, se estableció específicamente la denominación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE),²² atribuyéndole las características de definitivas e inatacables a sus resoluciones tratándose de las elecciones de diputados y senados, por lo que se convertía en máxima autoridad en la materia para la elección de estos dos cargos, mas no así para la de ejecutivo federal, aunado a otorgarle la competencia para resolver las controversias de carácter laboral que se presentaran con las autoridades electorales.

Aunado a lo anterior, se prescribió que los medios de defensa intentados no producirían efecto suspensivo alguno, ya que la naturaleza del proceso electoral exige, por una parte, que se otorgue seguridad jurídica a todos los actores involucrados en los comicios, por lo que el actuar de las autoridades debe fundarse en el principio de certeza,²³ y por la otra, el gran dinamismo que se provoca en cada proceso electoral, requiere de una continuidad de los actos de manera ordenada y sin interrupciones. Por ello, como se mencionó anteriormente, la definitividad se determina por cada una de sus etapas, permitiendo restituir el goce de los derechos del actor electoral de manera oportuna, y concluir debida y legalmente la contienda electoral.

De manera consecuente, el texto constitucional se referiría al ámbito orgánico del propio Tribunal, ya que se describen específicamente su integración y funcionamiento. En este sentido se le otorgó una naturaleza autónoma y se determinó como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral,²⁴ ordenando que los tres poderes de la federación participaran en su

²² Esta abreviatura ha trascendido hasta nuestros días, para identificar al órgano jurisdiccional en materia electoral, aun cuando su nomenclatura ya no coincide con su nombre.

²³ Este principio fue reconocido en el artículo 41 constitucional, con motivo de la reforma de 1990.

²⁴ Debe recordarse que, de manera anterior a esta reforma, los Colegios Electorales determinarían el alcance de las resoluciones del TRIFE. Con este nuevo texto, en concordancia con la reforma al artículo 60 constitucional publicada en el mismo Diario Oficial de la

integración. Una innovación en su diseño fue la existencia de una Sala de segunda instancia. La Sala de segunda instancia sería la que resolvería de manera definitiva e inatacable los medios de impugnación intentados en contra de las elecciones diputados y senadores.

En la integración de la Sala de última instancia en materia jurisdiccional electoral, se comprenderían cuatro integrantes de la Judicatura Federal nombrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo presidida por el presidente del propio TRIFE. De no alcanzarse esta condición, la Suprema Corte presentaría una nueva propuesta; si tampoco lograr la votación exigida, se nombrarían de entre todas las propuestas por mayoría simple.²⁵

En caso de que la elección se llevara a cabo en el tiempo de receso del Congreso de la Unión, sería la Comisión Permanente quien asumiera esta competencia. Debe observarse que esta adición daría inicio al camino que concluirá en 1996, integrando foralmente al Tribunal en el Poder Judicial de la Federación.

El 19 de abril de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo 41,²⁶ con la que se da un paso fundamental en la transición electoral en nuestro país. Con esta modificación se da un paso fundamental al reconocer y fortalecer el principio de independencia, como causa legitimadora de la función encomendada. En el reformado texto, se agrega expresamente el principio de independencia²⁷ al listado de principios que se generaron con la reforma de 1990, suprimiendo el de profesionalismo

Federación, el Tribunal resolvería de manera definitiva, sin intervención de autoridad alguna, las controversias surgidas con motivo de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión.

²⁵ En cualquiera de los dos supuestos, debemos recordar que sería hasta 1997, con la reforma de 1996 a la integración de la Cámara de diputados, que el PRI dejara de tener las mayorías requeridas para el nombramiento de los miembros de la Sala de segunda instancia del TRIFE.

²⁶ Véase en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_131_19abr94_ima.pdf consultado el 8 de octubre de 2021.

²⁷ Toma relevancia que no existe un referente conceptual sobre los principios que rigen la función estatal de organizar las elecciones, ya que ni en el ámbito constitucional ni legal, federal, se obtiene una explicación básica de los mismos. Es de observarse que, en el Código de Procesos Electorales del Estado de Puebla, en su artículo 8, fracción V, expresa que el principio de independencia es: "La capacidad irrestricta del Instituto para cumplir con la función encomendada por sí solo, sin intervención alguna de los órganos del poder público", explicación que brinda elementos mínimos para su comprensión, pero sobre todo para cumplimiento.

que había sido establecido en ese mismo año. Se cambiaría la designación de los “consejeros magistrados” a la de “consejeros ciudadanos”, denominación que marcaría el inicio hacia la “ciudadanización” de la autoridad electoral. Para hacer efectivo este principio, se traslada la facultad que ostentaba el Poder Ejecutivo de proponer a los consejeros, para dejarla en manos de los grupos parlamentarios de la Cámara de diputados, debiendo lograr la votación de dos terceras partes de los diputados presentes. Para el caso del Tribunal, se mantendría la facultad por parte del Ejecutivo Federal para proponer a los magistrados que integrarían la sala de segunda instancia.

Como resultado del Compromiso para un Acuerdo Político Nacional de enero de 1995, el 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación²⁸ la última de las reformas constitucionales en materia electoral de las que he denominado integradoras, reforma que es estimada por José Woldenberg como la más abarcadora y ambiciosa de cuantas se habían llevada hasta ese momento.²⁹

El contenido de esta reforma abarcó diversas disposiciones constitucionales, y en esencia se podrían mencionar los aspectos modificados: Partidos políticos, organismos electorales, integración plural de las Cámaras de diputados y Senadores, contencioso electoral, Poder Judicial de la Federación y Distrito Federal.

En relación con el artículo 41, se observa en primer lugar un esfuerzo por sistematizar su contenido, al dividirlo en fracciones, de la I a la IV, lo que sin lugar a duda permite fácilmente entender el camino hacia la especialización que posteriormente se observaría en subsecuentes reformas. Otra observación que pudiera apuntar en el mismo sentido sería que aparece el nombre del organismo encargado de la función estatal de organizar las elecciones, ya que desde 1990 sólo se contemplaba sin señalar su nombre, Instituto Federal Electoral (IFE).

²⁸ Véase en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf consultado el 25 de julio de 2021.

²⁹ Woldenberg, *op. cit.*, nota 12, p. 109.

En esta reforma se faculta al IFE a desarrollar acciones relacionadas con la capacitación y educación cívica,³⁰ geografía electoral, prerrogativas a partidos y agrupaciones, padrón electoral y lista de electores, material electoral, todos estos elementos que resultan en ese momento relevantes en la contienda electoral, mismos que le habían sido atribuidos al organismo público sin denominación, con la reforma de 1990.

En materia de partidos políticos, se determinó que sólo los ciudadanos podrían afiliarse a los partidos políticos de manera libre e individual, a fin de evitar el corporativismo que niega su libertad. También estableció que tendría derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, estableciendo que dicha prerrogativa debería ser regulada por la ley. También instituyó de manera constitucional las bases para determinar el financiamiento para el sostenimiento de sus actividades ordinarias prescribiendo que el financiamiento público prevalecería sobre el privado, lo cual permitirá una mejor vigilancia del primero; así como el gasto de campaña, con la posibilidad de que se les reintegrara un porcentaje del monto erogado en aquellas actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

Se modifica la denominación de 1990 de consejeros y consejeros magistrados, para establecer la de “consejeros electorales”. Sin embargo, la modificación de su denominación atendía a un aspecto más sustancial que se refirió a la completa ciudadanización del propio organismo electoral, ya que los tanto el consejero presidente como los consejeros electorales serían nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de diputados, dejando a un lado la intervención del Poder Ejecutivo, pasando a ser considerado un órgano constitucionalmente autónomo. En el mismo sentido de ciudadanización del IFE, se reconoce en el ámbito constitucional la figura del secretario Ejecutivo, que será nombrado por las dos terceras partes del Consejo general del IFE.

³⁰ Facultad sumamente relevante, que permite brindar a la sociedad la formación necesaria para la participación en las elecciones. Aunque me parece que no ha sido lo suficientemente reconocida esta importancia.

En relación con la Justicia Electoral,³¹ se reforzó la existencia de un sistema de medios de impugnación que garantice, adicionalmente al principio de legalidad que había sido establecido en 1990, el principio de constitucionalidad, recalcando que la interposición tanto los medios de impugnación legales como constitucionales no producirían efectos suspensivos. El establecimiento del principio de constitucionalidad transformará sustancialmente la manera en que se resuelven las controversias electorales, ya que impactará directamente en la forma de entender e interpretar la ley, al tener que orientar la interpretación con base en reglas, a la aplicación de los principios constitucionales, lo que se verá reflejado en la diversas resoluciones y jurisprudencias que se dictarán, convirtiéndose así en un derecho procesal constitucional.³²

Con motivo de la reforma que comentamos, el Tribunal Electoral pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación, por lo que en el artículo 41 que aquí analizamos ya no se mencionará el organismo jurisdiccional, al pasar sus integración y facultades al 99 constitucional.

IV. MATERIA ELECTORAL CONSTITUCIONAL ESPECIALIZADA. REFORMAS ESPECIALIZANTES (2007-2019)

La forma en que se fue integrando el contenido del artículo 41 constitucional, permitió la configuración de los principales actores electorales que eran así considerados hasta 1996.

La primera etapa de las reformas integradoras fue el reconocimiento de cada actor, partidos políticos, organismo administrativo electoral y autoridad jurisdiccional de la materia. Como se puede apreciar, una constante en el

³¹ Es importante mencionar que este concepto refiere tanto a las instituciones como a los procesos que tienen por objetivo la resolución de controversias jurídicas en materia electoral. *Cfr.* Luna Ramos, José Alejandro (Coord.), *Sistema de justicia electoral en México*, Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, México, 2011, p. 2.

³² El control de constitucionalidad en México fue una materia que se dejó de lado hasta esta reforma. Con la garantía del cumplimiento del principio de constitucionalidad se iniciará un largo camino que ha visto sus resultados, llegando a temas muy específicos en el ámbito de la competencia electoral, siendo de mayor relevancia al llegar a ser la garantía de los derechos humanos, y de manera específica en materia, por ejemplo, de justicia electoral y pueblos indígenas y la paridad de género. *Cfr.* Lara Ponte, Rodolfo, *Derechos humanos, derechos políticos y justicia electoral*, Editorial Porrúa, México, 2016.

diseño de estas instituciones se refiere a la autonomía de los primeros y a la independencia de los segundos, en específico del Poder Ejecutivo, para lograr en primera instancia una competencia equitativa, en donde los contendientes tuvieran los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas, con la posibilidad de decidir hacia su interior sin que existiera influencia alguna; y de parte de las autoridades, las facultades necesarias y suficientes para desarrollar sin ningún tipo de influencia por parte de actores políticos, sea cual fuere su naturaleza la función que les había sido encomendada.

Para el caso de la autoridad jurisdiccional, el cambio de su naturaleza jurídica, pasar de la autonomía constitucional a ser órgano especializado del poder Judicial de la Federación, motivó que su integración y funcionamiento se contemplen en el artículo 99 constitucional, en el apartado relativo a dicho Poder.

Así, para el 13 de noviembre del 2007, encontramos en el Diario Oficial de la Federación,³³ la primera reforma de las que consideramos especializantes, ya que no se integró ningún actor electoral, y sí en cambio se desarrollaron de manera especializada algunas especificaciones sobre diversas instituciones, sobre todo en materia de comunicación política.³⁴

Tratándose de los partidos políticos se dieron dos cambios relevantes que se relacionan directamente con el desarrollo democrático del nuestro país. Por una parte, se estableció la prohibición de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de los partidos y cualquier forma de afiliación corporativa; por la otra, se determinó la competencia de las autoridades electorales para conocer de los asuntos internos de los partidos que señalen la ley. Lo anterior, se traduce en una forma más democrática tanto en su origen como en el desarrollo de sus actividades. Por cuanto hace el financiamiento, se adicionó al público y para la obtención del voto el dedicado a las actividades específicas, los cuales se refieren a capacitación y educación cívica, estableciendo los elementos que compondrían la fórmula para el cálculo

³³ Véase en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf consultado el 13 de agosto de 2021.

³⁴ Para conocer de manera detallada el ámbito de la comunicación política que implicó esta reforma, se puede consultar, en específico el capítulo II de, la obra dirigida por Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte (Coords.), *Estudios sobre la reforma Electoral 2007, Hacia un nuevo modelo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

del monto a distribuir, manteniendo los porcentajes de distribución a cada instituto político que habían sido fijados desde la reforma de 1996, del 30% igualitario y el 70% de manera proporcional a la votación obtenida en la elección de diputados anterior.

Aunado a los topes a los gatos de campaña, se establecieron los límites a las erogaciones de los procesos internos de los partidos, así como el límite a las campañas internas, así como los límites a las aportaciones por parte de sus simpatizantes, prescribiendo que legalmente se fijaran los procedimientos para el control del origen y uso de los recursos con los que cuenten, así como las sanciones por su incumplimiento.

Una innovación que surgió con motivo de la pérdida del registro de los partidos fue la determinación de la liquidación de las obligaciones de los partidos que perdieran su registro, así como los supuestos en que sus bienes y remanentes serían adjudicados a la federación.

Con motivo del proceso electoral de 2006, se estableció un modelo de comunicación política en el que se determinó la prohibición para los partidos políticos de contratar tiempo aire y televisión, facultando al IFE para que sea la única autoridad que administrara el tiempo aire del Estado en radio y televisión de los partidos políticos en el ámbito federal y local, determinando los minutos que les corresponden para precampañas, campañas y el periodo fuera del proceso electoral; así la forma en que se distribuirán, siendo similar a la establecida para el financiamiento público del 30% y 70% bajo los mismos criterios. De manera complementaria, constitucionalmente se prohibió la contratación de tiempo aire en radio y televisión a partidos políticos y personas, físicas y morales dirigida a influir preferencias electorales. Aunado a ello, se exigió que en la propaganda de los partidos deberá abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, equilibrando así el ejercicio de sus derechos y prerrogativas. Otra limitante que se estableció en materia de propaganda política se refiere a la suspensión de difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental tanto de la federación, estados y municipios o de cualquier ente público. Como excepción se consideró a las campañas de las autoridades electorales, así como las relativas a servicios educativos, de salud y las de

protección civil para los casos de emergencia. Todo ello, en concordancia con el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

En el caso del IFE, se contempló en el ámbito constitucional la Contraloría General, estableciendo que contaría con autonomía técnica y de gestión. Además, se dispuso que su titular será nombrado por las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de instituciones de educación superior públicas, situación que dejó de lado a las de carácter privado sin que exista razón alguna para ello, y sólo limita la participación en este tipo de acciones.

Otra adición, se refirió al órgano técnico del Consejo General encargado de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, cuyo titular, a diferencia del titular de la Contraloría, sería nombrado por el voto de las dos terceras partes de consejeros electorales, a propuesta del consejero presidente.

En relación con los consejeros electorales, surgió una innovación que buscaría que el Consejo General se combinara la experiencia y el empuje de nuevos integrantes, al disponer el nombramiento de dichos funcionarios electorales de manera escalonada, por lo que en una misma integración se encontrarían consejeros con experiencia en el cargo y consejeros con propuestas innovadoras.

En esta reforma, se adicionó el inicio de un nuevo diseño institucional del IFE, al facultarlo para convenir con las autoridades electorales locales la realización de los procesos electorales estatales, dejando como materia de configuración legal, las reglas aplicables.

Para los partidos políticos se establecieron en la norma constitucional específicamente los tipos de financiamiento público, así como los métodos para determinar su monto. Estas bases se dividieron en dos puntos, el A y B, correspondiendo dichas reglas a los procesos federales y locales respectivamente. En este mismo sentido, se establecieron en el texto del referido artículo 41, la forma en que se distribuyen los tiempos en radio y televisión, como prerrogativa de los partidos políticos y del entonces IFE.

Por último, en materia de medios de impugnación, se especificó que se debería incluir el de protección a los derechos de votar, ser votado y asociación.

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014³⁵ la norma constitucional da un paso más en cuanto a materia de género al disponer que los partidos políticos deberían de establecer las reglas para cumplir con la paridad de género en las candidaturas a legisladores, federales y locales. Aunado al inicio del principio de paridad de género, el cual no ha sido reconocido en la constitución, se adicionó un principio más a los que ya se encontraban vigentes al añadir el de máxima publicidad.

En esta misma reforma, el reformador constitucional aumentó el porcentaje mínimo que debería obtener un partido político para mantener su registro, pasando del 2% previsto en la legislación al 3% establecido en la norma superior. Con motivo del reconocimiento de las candidaturas independientes,³⁶ la regulación constitucional en radio y televisión se ajusta para respetarles esta garantía. Además, se establecerá en este ámbito, la prohibición para que la propaganda de partidos y candidatos contengan calumnias en contra de las personas. En materia de fiscalización de los recursos a partidos, se establece la posibilidad de que la misma se lleve a cabo mientras se desarrollan las campañas electorales.

Aunado al último punto, vale la pena relacionar la adición en materia de nulidad de las elecciones, ya que se establece como causa de nulidad el rebase del tope de gastos de campaña superior a un 5%, se compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión o haber recibido recursos de procedencia ilícita, por lo que dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Asimismo, la norma fundamental prescribió que se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por

³⁵ Véase en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf consultado el 17 de septiembre de 2021.

³⁶ La publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma al artículo 35, fracción II, fue el 9 de agosto de 2012.

ciento. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

Esta reforma resulta sustancial en materia de la autoridad administrativa electoral, ya que su cambio de denominación al pasar de Instituto Federal Electoral (IFE) a Instituto Nacional Electoral (INE) refleja el cambio en su naturaleza que repercutió en las competencias que le fueron otorgadas. Al lado del INE se instituyeron los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES), por lo que el constituyente reformador dividió las competencias de uno y los otros, dejando en manos del INE muchas de las labores esenciales de los procesos electorales federales y locales, correspondiéndole para ambos ámbitos la capacitación electoral; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Para los procesos electorales federales le corresponde lo relativo a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; la preparación de la jornada electoral; la impresión de documentos y la producción de materiales electorales; los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; y el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.

En tanto que los OPLE´s tienen las siguientes facultades: derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; educación cívica; preparación de la jornada electoral; impresión de documentos y la producción de materiales electorales; escrutinios y cómputos; declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, organización,

desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; así como las no reservadas al Instituto Nacional Electoral. A partir de esta reforma, corresponde al INE designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales.

Una facultad realmente innovadora es la otorgada al Instituto Nacional Electoral para que asuma mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales. Aunado a ello, se le facultó para que a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, a organizar las elecciones de sus dirigentes.

Como consecuencia de esta misma reforma, se incrementa el número de consejeros electorales de 9 a 11. De manera lógica, surge el Servicio Electoral Profesional Nacional, el cual administra los procesos que integran el mencionado Servicio, tanto para el INE como para los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE's), y se instituyó una oficialía electoral investida de fé pública para actos de naturaleza electoral, determinando que sus atribuciones y funcionamiento serán de configuración legal.

El 7 de julio de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma constitucional del artículo 41, fracción VI, inciso b),³⁷ para suprimir la palabra “informativa” del anterior texto (Se compre cobertura “informativa” o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley), para que de esta forma se ampliara la prohibición sobre cualquier adquisición de tiempo aire, sea o no “informativa”, quedando “Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; con lo que se busca evitar confusiones sobre la posibilidad de adquirir cobertura en radio y televisión, brindando mayor seguridad jurídica a los actores de las contiendas electorales.

³⁷ Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_220_07jul14.pdf consultado el 22 de julio de 2021.

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 41,³⁸ mediante la cual se modificaron 3 párrafos del citado artículo en su fracción V, Apartado A., teniendo por objetivo dejar de mencionar a la “Contraloría General” e insertar la denominación “Órgano de Control”, del INE.³⁹

En el mes de enero de 2016, aparecieron en el Diario Oficial de la Federación dos reformas al artículo 41 constitucional, correspondiendo a las modificaciones aprobadas en la Sala de sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión el 7 y el 20 del citado mes. Dichas publicaciones corresponden al 27 y 29 de enero de 2016.

La relativa al 27 de enero⁴⁰, modificó la base para calcular el monto de financiamiento público a los partidos políticos, sustituyendo el salario mínimo como elemento de la fórmula por la unidad de medida y actualización (UMA). De acuerdo con el INEGI,⁴¹ la UMA es una unidad de medida que intenta desligar al salario mínimo como referente para determinar la cuantía del pago. La decisión de sustituir al salario mínimo por la UMA, busca que el aumento al referido salario no produzca inflación, y en realidad se espera que el salario mínimo algún día alcance para que los que los ganan mínimamente puedan cubrir las necesidades normales de un jefe de familia a que se refiere el artículo 123, fracción VI, segundo párrafo, de nuestra Constitución. Sin embargo, para la materia electoral, en específico sobre las prerrogativas de los partidos políticos, esta modificación impedirá que el monto del financiamiento público aumente cuando se incremente el salario mínimo.

³⁸ Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf consultado el 30 de julio de 2021.

³⁹ Vale la pena mencionar que, si bien en el texto reformado repercutirá de manera similar en los artículos 487, 489, 490 y 493 al designar al “Órgano de Control”, el nombre del Capítulo III, del Título Segundo, del Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se mantiene como “Contraloría General”.

⁴⁰ Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_226_27ene16.pdf consultado 1 de agosto de 2021.

⁴¹ Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/uma/default.aspx> consultado el 18 de septiembre de 2021.

La reforma publicada el 29 de enero de 2016,⁴² abarcó el ajuste a la redacción del primer párrafo del artículo 41 constitucional, al incluir a la Ciudad de México en la separación de competencias entre el estado federal y los estados locales, fórmula que como analizamos al inicio de este trabajo, no había sufrido modificación alguna desde 1917, y de fondo, ninguna desde 1857. En relación con la publicación del texto de la fracción II, inciso a), del citado artículo 41 refiere el mismo que el que apareció publicado el 27 de enero, es decir. Sin embargo, para el caso de vigilar el cumplimiento a la exclusión de contratar tiempo aire en radio y televisión, la norma fundamental ordenó que las entidades federativas lo regularan, puntualizando que la mencionada prohibición también debería observarse en los procesos locales.

Con la publicación del 6 de junio de 2019, se consolidó un importante paso para la construcción de nuestra democracia al haber reconocido la paridad entre géneros que había iniciado con la reforma de 2014. Esta modificación impactó en diversos artículos constitucionales, ya que su objetivo fue uniformar todos los espacios en que se requiriera y se dispuso un lenguaje de género o lenguaje no sexista. Así, se modificaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución.

Con dicha modificación, en el artículo 41 constitucional se dispuso la obligación de que se observara el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En este mismo sentido, se incluyó a los organismos autónomos.

En materia de partidos políticos, refrendó su naturaleza de entidades de interés público; estableciendo que la ley determinará los requisitos y procesos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden, lo cual ya se venía contemplando desde la reforma, sin embargo, adicionó la obligación. Aunado a ello, y adicional a los fines que ya se habían reconocido constitucionalmente como promover la participación del pueblo en la vida

⁴² Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf consultado el 23 de septiembre de 2021.

democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan; se adicionó el relativo a fomentar el principio de paridad de género.

Así, la reforma en materia de paridad de género constituirá un elemento que deberá transformar profundamente la forma en que se concibe la participación política, ya que sin lugar a duda su cumplimiento requiere la participación tanto de autoridades como de partidos políticos, los cuales se encuentran mencionados en esta reforma constitucional. Sin embargo, el cambio de la cultura dominante deberá incluirnos a toda la sociedad.

Como se puede apreciar, la inclusión del principio de paridad de género no implicó la integración de un actor electoral más dentro del artículo 41 constitucional, ya que atendió a la necesidad democratizadora de garantizar la igualdad de oportunidades en la vida política de nuestro país a las mujeres, lo cual viene a fortalecer todas las instituciones y procesos que en él se contienen, ya que si lugar a dudas es un cambio profundo en nuestra cultura, por lo que la misma se incluye en la categoría de las reformas especializantes, ya que su relevancia va más allá de los actores y procesos políticos.

Por último, la reforma al artículo 41 constitucional, publicada el 20 de diciembre de 2019, tuvo por objeto establecer la competencia del Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo las funciones relativas a la implementación de la figura de Revocación de Mandato, prevista en el artículo 35 fracción IX de la propia. Vale la pena observar, que la reforma que se aborda también incluyó la figura de la Consulta Popular, sin embargo, no impactó en el propio artículo 41, ya que la competencia del Instituto Nacional Electoral se pasmó en el 35, lo cual pudo haber motivo de homologación en el mismo 41 constitucional.

Caso contrario a lo anterior se observa para el caso en que el Instituto Nacional Electoral asuma mediante convenio con las entidades federativas que lo soliciten, la organización de consulta popular y de revocación de mandato en

el ámbito de aquéllas, ya que en el caso de los estados sí se incluyeron ambas figuras. Es importante señalar que el texto constitucional estableció que en primera instancia las autoridades locales tendrán la competencia para su organización, y como se mencionó, la cual podrá ser asumida por el Instituto mediante convenio y a solicitud de la autoridad local.

Consecuentemente, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, a la par de los actos electorales, se incluyeron estas figuras para que fueran motivo del sistema de medios de impugnación que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato.

Me parece que las reformas contenidas en la segunda clasificación de modificaciones al artículo 41, a las que hemos denominado “especializantes” tienen una característica en su conjunto, comienzan a ser cada vez más específicas, es decir, permitiéndonos deducir el carácter de específico con que cada vez se aborda cada reforma.

V. CONCLUSIONES

Como se mencionó al inicio del presente trabajo, el objetivo a lograr consistió en presentar desde una mirada histórica el recorrido que ha tenido el artículo 41 constitucional, a fin de lograr comprender el sentido de su texto vigente, su importancia en el orden jurídico mexicano y el papel que puede llegar a implicar en el sistema político mexicano.

De esta manera, es admisible considerar la propuesta de clasificación de las reformas constitucionales del artículo 41, que denominamos en el contenido de este recorrido como reformas integradoras y reformas especializantes. Vale la pena mencionar que ninguno de estos tipos, como siempre sucede, se excluyen determinadamente.

Parece relevante considerar que la integración de algunos aspectos al artículo 41 se detuvo en 1996, y de esta manera dio pie al surgimiento de las reformas especializantes. Con ello, se ha construido un gran andamiaje legal que ha brindado a la sociedad y actores políticos la seguridad en el

funcionamiento de las instituciones garantes de la función de organizar las elecciones y del cumplimiento de los procedimientos y procesos que se llevan a cabo, dentro y fuera del proceso electoral. Este camino de especialización ha tenido toda la atención de la sociedad, de las instituciones relacionadas con las elecciones y de los actores políticos.

Sin embargo, se han dejado de lado la integración de diversas instituciones que, desde mi punto de vista personal, podrían garantizar un ejercicio democrático de nuestros derechos político-electorales, y de esta manera vivir realmente un estado democrático. Como se observó en este escrito, el camino del reconocimiento del sistema electoral (en sentido amplio) dentro del artículo 41 constitucional inició con el reconocimiento en este ámbito de los partidos políticos, posteriormente serían contemplados los organismos electorales, tanto el administrativo como el judicial, para concluir en 1996 con el mandato de la existencia de un sistema de medios de impugnación en la materia, y una nueva naturaleza jurídica del Tribunal Electoral, obligando al reformador constituyente a ubicarlo en el artículo 99 de nuestro máximo ordenamiento. A partir de ello, se describirían muy específicamente algunas instituciones como el acceso a radio y televisión, o bien el financiamiento público. Es decir, se han fortalecido los aspectos en torno a los actores electorales, pensando en los procesos electorales, que básicamente tiene como finalidad la elección de quien habrán de desempeñar un cargo de elección popular. En pocas palabras, se ha integrado y especializado en el ámbito constitucional la democracia electoral y se ha dejado de lado la democracia participativa, la cual ahora se ve más necesaria que nunca.

Adicionalmente, también debe observarse que es importante integrar en el artículo 41 nuevos actores electorales, como los candidatos independientes que se encuentran reconocidos en el ámbito constitucional, específicamente en el artículo 35, en la fracción II. Este espacio que se destinó es congruente por cuanto hace al derecho que se busca garantizar, que es la efectividad de ser votado, más valdría la pena integrarlo y desarrollar un nivel de especialización en su diseño constitucional, como ha sucedido con los partidos y las instituciones electorales, para que a la vista de los procesos electorales se le

brinde coherencia en las bases que habrán de fundamentar su reglamentación en la ley

Del contenido de este trabajo, se aprecia la necesidad de tener que elevar a rango constitucional diversas normas que a simple vista debieran considerarse de carácter legal únicamente, sin embargo, los actores políticos pudieran considerar la rigidez de nuestra Constitución, para lograr la certeza jurídica como inicio de la confianza en los actores e instituciones contempladas en el artículo 41 constitucional.⁴³

En general, se puede concluir que no puede seguirse un tipo de reforma sin la otra; me parece que se debe buscar garantizar el principio democrático equilibrando tanto la integración en el ámbito constitucional de actores e instituciones (integradoras) con la especialización en su diseño (especializantes).

VI. FUENTES CONSULTADAS

ANAYA, Martha, 1988: *El año en que calló el sistema*, Debate, México, 2008.

BECERRA, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, tercera edición, Ediciones Cal y Arena, México, 2004.

Cámara de diputados, LXIII Legislatura, *Diario de los Debates Congreso, Constituyente de Querétaro, 1916-1917*, Tomo II. Edición facsimilar, Cámara de diputados, México, 2016.

Cámara de diputados, disponible en www.diputados.gob.mx

⁴³ Es importante apreciar las consideraciones del Dr. Pedro Salazar, quien menciona “[...] la Constitución ha sido un instrumento jurídico para canalizar institucionalmente algunas cuestiones fundamentales para la modernización del Estado y de la sociedad mexicanos. Así que la insatisfacción y el descontento –legítimos y justificados- pueden ser acicates de cambios que van desde la llamada “norma suprema” hasta la realidad cotidiana. Y, de ser así, ésa es una buena nueva.” Cfr. Fix Fierro, Héctor, Flores, Julia Isabel, Valadés Diego (Coords.), *Los Mexicanos y su Constitución. Tercera encuesta nacional sobre cultura constitucional. Centenario de la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018, p. 14.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Salazar Ugarte (Coords.), *Estudios sobre la reforma Electoral 2007*, Hacia un nuevo modelo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Editorial Porrúa, 5ª edición, México, 2008.

ELÍAS MUSI, Edmundo, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia Electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003.

ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita y Montoya Zamora, Raúl, *Control constitucional en materia electoral*, México, Instituto Electoral Chihuahua, México, 2007.

FIX FIERRO, Héctor; Flores, Julia Isabel; Valadés, Diego (Coords.), *Los Mexicanos y su Constitución. Tercera encuesta nacional sobre cultura constitucional. Centenario de la Constitución de 1917*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018.

GONZÁLEZ, Genaro María, *Introducción al Derecho*, México, Poder Judicial de la Federación, Escuela Libre de Derecho, México, 2013.

INEGI, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/uma/default.aspx>

LARA PONTE, Rodolfo, *Derechos Humanos, Derechos Políticos y Justicia Electoral*, Editorial Porrúa, México, 2016.

LUNA RAMOS, José Alejandro (Coord.), *Sistema de justicia electoral en México*, México, Editorial Porrúa, Universidad Panamericana, México, 2011.

MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, segunda edición, México, Cal y Arena. Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2008.

RABASA GAMBOA, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2012.

WOLDENBERG, José, *Historia Mínima de la transición democrática en México*, El Colegio de México, México, 2012.

ZOVATTO, Daniel, (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Internacional IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.

CAPÍTULO 4

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

PAULINO ERNESTO ARELLANES JIMÉNEZ
OSCAR NICASIO LAGUNES LÓPEZ

SUMARIO: I. Introducción. II. Una visión general. III. Definición. IV. Candidaturas independientes en otros países: presidenciales y de senadores. V. Conclusión. VI. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

Latinoamérica después de la guerra fría se ha venido configurando en su democracia, en sus instituciones y en sus posiciones frente al mundo; así podemos observar que en el Cono Sur se empezaron a democratizar con posiciones centro izquierda Argentina, Brasil y Paraguay; Otros iniciaron revoluciones democráticas constitucionales atendiendo a las demandas de poblaciones indígenas, tales son los casos de Bolivia y Ecuador. En el caso de Colombia para dar paso a la desaceleración de la polarización política interna y Venezuela por razón de componentes de mayor atención a lo social, etcétera, en todo este entramado nada homogéneo hacia la mayor democratización es que surgen las candidaturas independientes, cuyo rasgo común es y ha sido la crisis de los partidos políticos y de representatividad; por lo que “Las candidaturas independientes deben entenderse como el reconocimiento en las normas de derecho electoral para que los ciudadanos se puedan registrar individualmente como candidatos a cargos de elección popular sin apoyo de partido político alguno”.¹

La “independencia” de dichos candidatos se entiende por tanto referida a los partidos políticos y en especial a sus dirigencias, que ostentan en el derecho constitucional y metaconstitucional mexicano, respectivamente, la potestad de registrar candidatos a cargos de elección popular y a fijar la línea

¹ En la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución presentada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa el 15 de diciembre de 2009 ante el Senado de la República, el jefe del Ejecutivo propone el reconocimiento de las “candidaturas independientes” para todos los cargos de elección popular.

del partido en el seno de su representación en las cámaras del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los estados.²

Una tendencia que ha ido adquiriendo creciente popularidad en el escenario político electoral latinoamericano tiene que ver con las exigencias de que se permita contender por cargos de elección popular a personas no vinculadas o apoyadas por una fuerza política organizada. Si bien esa exigencia encuentra sólido sustento en las doctrinas relacionadas con la reivindicación de los derechos políticos individuales, no hay duda de que ha encontrado terreno fértil en los problemas de confianza y credibilidad que enfrentan diversas instituciones democráticas, señaladamente los partidos políticos, y en las prédicas anti-política que se han construido a su alrededor;³ contrario a esta tendencia, los países que no han permitido candidaturas independientes se debe al monopolio que aún tienen las candidaturas de partido, para la totalidad de los cargos de representación popular, como en los casos de Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay.

Este artículo contiene los siguientes puntos: 1) Una visión general, 2) Definición, 3) Candidaturas independientes en otros países: presidenciales y de senadores, y conclusiones.

II. UNA VISIÓN GENERAL

En todo caso, si bien ese tipo de exigencia o reconocimiento de las candidaturas independientes suele manifestarse con mayor intensidad para el acceso a cargos de elección a nivel local, no se puede dejar de consignar el hecho de que las legislaciones de seis países de la región (Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, República Dominicana y Venezuela) admitan la posibilidad de que candidatos no respaldados por un partido político puedan

² La iniciativa responde en general al descrédito de los políticos, y en particular a la crítica ciudadana que se viene haciendo en esta última década en el sentido que pasamos de la autocracia de un solo partido político a la autocracia colegiada: la partidocracia.

Ningún partido político escapa a la crítica ciudadana sobre el alejamiento de los partidos con el pueblo que teóricamente representan. Barceló Rojas, Daniel A., "Riesgos y oportunidades de las candidaturas independientes. Ningún partido político escapa a la crítica ciudadana sobre el alejamiento de los partidos con el pueblo que teóricamente representan", Revista Folios Reflexión y Palabra Abierta <http://www.revistafolios.mx/> consultado el 8 de septiembre de 2021.

³ Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina, IFE, México, noviembre 2011, p. 27.

contender por la Presidencia, aunque en el caso de Bolivia en particular se refiere a postulaciones por parte de agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o agrupaciones cívicas.⁴

El círculo virtuoso de las candidaturas independientes es que vino a avivar la inclusión política de los ciudadanos en diferentes partes del mundo, particularmente en la participación política a puestos de elección popular, además de poner en acción los derechos políticos⁵ electorales de votar y ser votado, al respecto véase el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Grado de inclusión-exclusión en la selección de candidatos



Fuente: Rahat y Hazan (2001), citado por Freidenberg, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*, Biblioteca de la Reforma Política N° 1 Lima, septiembre de 2003, p. 14.

⁴ *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina*, IFE, México, noviembre 2011, p. 27.

⁵ Autores, como Sonia Picado y Daniel Zovatto, señalan que se da una relación estrecha entre los derechos políticos y la participación política, particularmente Picado señala que al hacer uso de la participación se ejercen los derechos políticos, propone un concepto que fusiona ambas ideas, por lo que desde su punto de vista los derechos políticos son “*toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes*” Picado, Sonia, “Derechos Políticos como Derechos Humanos”. En *Extracted from Treatise on Compared Electoral Law of Latin America 2007*, pp. 48-59. Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) en: Hernández Olmos, Mariana, La importancia de las candidaturas independientes, op. cit. p. 17. Citado por: Mtro. Otto René Cáceres Parra, Laboratorio de análisis social estratégico (LASE), disponible en <http://www.lase.mx/ensayos/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-federal-2015-para-la-renovacion-de-la-camara-de-diputados-lxiii-legislatura-como-factor-que-pueda-incidir-en-la-calidad-de-la-democracia-en-mexi/> consultado el 10 de septiembre de 2021.

Mayor inclusión, cuando se le permite a los ciudadanos participar como candidatos sin necesidad de partido político alguno, y mayor exclusión cuando, al contrario, solamente se les permite participar dentro y por un partido político.

La razón de ser de las candidaturas independientes en América Latina, entre otras muchas causas y en forma sintetizada se puede mencionar que una respuesta anticipada puede argumentar que se ha debido a la crisis de representatividad y falta de credibilidad que, durante las últimas décadas, han experimentado los partidos políticos en América Latina.

Para responder a un nivel más crítico, es importante analizar qué sucede en los países latinoamericanos donde los partidos políticos están institucionalizados, y comprobar si las variables de institucionalización de partidos y candidaturas independientes están correlacionadas o no.⁶ Por tanto, la decisión de los ciudadanos de buscar otras alternativas que representen y canalicen sus intereses a través de candidaturas independientes; movimientos y/o agrupaciones políticas para dar solución a la apremiante necesidad que no está siendo atendida por los partidos, no se debe únicamente a la crisis de representatividad o falta de credibilidad de estos, sino que existen otros factores en juego, que de igual forma no han sido determinantes [...].⁷

En síntesis, el tema de las candidaturas independientes no sólo se encuentra estrechamente vinculado a otros tantos asuntos relativos al replanteamiento de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, la explicación doctrinal sobre la eficacia del cuerpo electoral en la ocupación del poder público, y las alternativas para dar respuesta al cuestionamiento sobre la formación de la voluntad estatal, sino que –con mayor propiedad– todos ellos ponen de manifiesto el interés de la sociedad contemporánea por hacer de la democracia una realidad vivida, ofreciendo nuevos modelos teóricos y mejores opciones prácticas, dentro del contexto internacional apenas reseñado.⁸

⁶ Véase “Candidaturas independientes: análisis comparado”, Boletín Estudios Políticos, No. 4, enero/Febrero, 2001, p. 4.

⁷ Véase “Candidaturas independientes: análisis comparado”, Boletín Estudios Políticos *Op. Cit.* p. 6.

⁸ De la Peza José Luis, xxiv, Candidaturas independientes, Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America* © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007. International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22 E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int p. 615.

III. DEFINICIÓN

Un candidato independiente es un aspirante a un cargo de elección popular que no está afiliado a un partido político [...].⁹ La candidatura independiente es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario de un partido político.¹⁰

En el caso de las candidaturas independientes, el ciudadano compite de manera autónoma para un cargo electivo, ya sea por sí mismo o con el apoyo de un grupo de ciudadanos, de forma paralela a los partidos políticos.¹¹

Las candidaturas independientes son otra forma de participación directa en el sistema democrático, sistema que está primordialmente basado en los ciudadanos, pues ellos son los que tiene el poder de elegir y son los beneficiarios o perjudicados directos de sus decisiones en las diferentes esferas electorales.¹²

In thesi, por tanto, las candidaturas independientes resultan plenamente justificables de acuerdo con el modelo democrático, pero en su concreción histórica resulta necesario que los ordenamientos positivos prevean los mecanismos idóneos tanto para dotarlas de eficacia, como para dar certeza y seguridad a estas postulaciones, a fin de salvaguardar los legítimos intereses del propio cuerpo electoral.

⁹ Gamboa Montejano, Claudia (investigadora) y Valdés Robledo, Sandra (Asistente): *Candidaturas Independientes: estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones especializadas*. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de diputados de México. México, D. F. 2011, p. 5. Citado por: Francisco Javier Portilla, en "Algunas consideraciones sobre la problemática de las candidaturas independientes en México", p. 1.

¹⁰ Ferreyra, R. "Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos", Exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, agosto 5 de 2002, p.7, "Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina", p. 138. Citado por: Boletín de Estudios Políticos, No. 4, enero/febrero 2001, p. 2.

¹¹ González Oropeza Manuel, en "Candidaturas independientes", Sufragio 4, México, 2009, pp. 45-46; citado por: Gamboa Montejano, Claudia (investigadora) y Valdés Robledo, Sandra (Asistente): "Candidaturas Independientes: estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones especializadas", Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de diputados de México, México, D. F., 2011, p. 1.

¹² "Boletín de Estudios Políticos", No. 4, enero/febrero 2001, p. 3.

Desde esta perspectiva, la doctrina recuerda que el sufragio es no sólo un derecho subjetivo, sino también una función, y por ello se le puede concebir como deber, tal cual ha sido sostenido por autores como Duguit, Carré de Malberg, Jellinek, etc. Se explica entonces, que los sistemas jurídicos omisos en la posibilidad de postular candidaturas independientes no restringen propiamente el derecho en sí mismo, sino que más bien preservan la función, imponiendo requisitos tendientes a garantizar su eficacia y revistiendo tanto la postulación de candidaturas como la emisión del sufragio de determinadas formalidades, en cuanto “exteriorizaciones de actos políticos”.¹³

Respecto al uso de la terminología “candidaturas independientes” otros análisis proponen que: Las candidaturas independientes, candidaturas ciudadanas o las candidaturas registradas sin respaldo partidario implican la posibilidad de que los ciudadanos puedan presentarse a una jornada comicial sin tener que haber sido postulados por algún partido político. Por esto, propongo comenzar a llamarles candidatos registrados sin partido, para diferenciarlos de los candidatos registrados por medio de partidos políticos.

Lo anterior, con el objeto de homogeneizar a los candidatos que no estén respaldados por partido político alguno diferenciándolos de los candidatos no registrados en cuanto que “son aquellos ciudadanos que no están respaldados por un partido político y no tienen registro ante la autoridad electoral; las candidaturas independientes sí tendrán registro ante la autoridad electoral, aunque no cuenten con respaldo partidario”.¹⁴

En las candidaturas independientes se presentan varios modelos en diferentes países, por ejemplo, en Chile, un candidato independiente puede postularse de dos maneras:

- 1) La primera, es incorporándose a un pacto electoral con uno o más partidos políticos y la segunda, es competir individualmente apoyado por un número específico de personas.¹⁵

¹³ De la Peza José Luis XXIV, “Candidaturas independientes”, Op. Cit. p. 1.

¹⁴ Medina Torres, Luis Eduardo, “El día de la votación, los resultados y las impugnaciones por las candidaturas independientes”. En *Candidaturas Independientes: Desafíos y propuestas*, Edit. Tirant lo Blanch, 1ª. Ed. México, 2014, pp. 1 y 2.

¹⁵ García, J. I., “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Chile”, en Zovatto, D. 2008, p. 325; citado por *Boletín de Estudios Políticos*, No. 4 enero/febrero 2001, p. 3.

- 2) Un segundo ejemplo es Paraguay, donde la regulación de los candidatos independientes se refiere estrictamente a su pertenencia a un movimiento político.¹⁶
- 3) Como tercer ejemplo, se puede citar a República Dominicana, que no permite candidaturas independientes fuera de agrupaciones políticas.¹⁷
- 4) Y una última referencia es la hondureña, cuya regulación establece que los candidatos deben estar desvinculados de los partidos políticos, pero no hace referencia a si permite postulaciones desde agrupaciones o movimientos políticos, por lo que se infiere que los independientes participan de manera individual.¹⁸

Vale la pena aclarar en este apartado, que un candidato independiente puede competir de forma individual, surgir de un movimiento político o agrupación, o también ser nominado desde la plataforma de un partido ya constituido, como un candidato “extrapartidario”, sin ser afiliado o militante del mismo. En muchos casos, la legislación latinoamericana hace esta diferenciación y dependiendo de la clasificación anterior, así se le permite su participación y regulación (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Postulación de candidatos independientes en América Latina

PAÍS	EXTRAPARTIDARIOS	MOVIMIENTOS/ AGRUPACIONES POLÍTICAS	INDIVIDUALES
Bolivia		x	
Chile	x		x
Colombia		x	x
Ecuador		x	
Honduras			x
Paraguay		x	
República Dominicana		x	
Venezuela		x	x

Fuente: Boletín de Estudios Políticos, No. 4 enero/febrero 2011, p. 3.

¹⁶ Bareiro, L. y Soto, L. (2008), “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Paraguay”, en Zovatto, D., Paraguay, 2008, pp. 757-758. Citado por Boletín de Estudios Políticos, No. 4 enero/febrero 2001, p. 3.

¹⁷ Espina, F., “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en República Dominicana”, en Zovatto, D. 2008, p. 838. Citado por: Boletín de Estudios Políticos, No. 4 enero/febrero 2001, p. 3.

¹⁸ *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*, República de Honduras, artículos 130-136.

IV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN OTROS PAÍSES: PRESIDENCIALES Y DE SENADORES

En cuanto a las candidaturas independientes en otros países, habría que afirmar que el número de países en que los partidos políticos no detentan el monopolio de dichas candidaturas se eleva a siete, toda vez que a los seis en que así ocurre para efectos de las elecciones presidenciales (Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, república Dominicana y Venezuela) se sumó recientemente Panamá, pues en las elecciones legislativas de 2009 se permitió que contendieran por vez primera candidatos independientes. Por cierto, el caso panameño presenta la particularidad de que la ley permite que se registre un máximo de tres candidatos independientes en los distritos unipersonales o tres listas de libre postulación en los distritos pluripersonales.¹⁹

Los requisitos que se exigen en los diferentes países que contemplan en sus sistemas electorales las candidaturas independientes, es interesante hacer notar que, a pesar de las diferencias en sus sistemas electorales en este grupo de países se hayan identificado mecanismos apropiados para abrir la posibilidad de candidaturas no partidistas que, en lo general, exigen un porcentaje de adhesiones relacionado con el número de ciudadanos inscritos el registro electoral o de votantes efectivos en la más reciente elección dentro de la demarcación correspondiente. En Honduras y República Dominicana se exige, por ejemplo, que el postulante no partidista respalde su solicitud de inscripción con un número de firmas equivalente el 2% de los votos emitidos en la elección precedente.²⁰

Con diferentes esquemas, hay 10 países en los que se permiten las candidaturas independientes; sea únicamente presidenciales como en los casos de: Austria, Bulgaria, Chile, Camerún, Estonia, Gabón, Corea del Sur, Kazajistán, Portugal, Eslovenia, entre otros.²¹

¹⁹ Estudios Electorales en perspectiva Internacional Comparada. Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América latina, IFE, noviembre, México, 2011, p. 53.

²⁰ Op. Cit., p. 54. *Las cursivas son mías.*

²¹ Véase "Aumenta apoyo a candidaturas independientes", Parametría investigación estratégica análisis de opinión y mercado, disponible en <http://www.parametria.com.mx/> Reforma política del Ejecutivo, disponible en <http://www.reformapolitica.gob.mx/index.php> <http://www.parametria.com.mx/> Reforma política del PRD, PT y Convergencia, disponible en

En el caso de *candidaturas independientes para senadores...* los registros son análogos a los de las elecciones de asambleístas en este conjunto de países: cuatro permiten el registro de candidaturas no partidistas o independientes para contender por escaños senatoriales (Bolivia, Chile, Colombia y república Dominicana), en tanto que en los otros cinco constituye un monopolio de las fuerzas partidistas (Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay).²²

En otra fuente y de manera más amplia se afirma: Las candidaturas independientes son plenamente reconocidas en varios países, incluso en algunos de ellos gozan de prerrogativas como los partidos políticos. *En el continente americano*, son 22 los países que han introducido las candidaturas independientes a su legislación: Estados Unidos, Canadá, Honduras, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana Francesa, Bolivia, Paraguay, Perú, Chile, Haití, Jamaica, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas y Cuba.

A nivel internacional, las candidaturas independientes están legisladas para los poderes tanto legislativo como ejecutivo, en países con diferentes sistemas políticos. Así, se observa en países europeos como Alemania, Francia, Portugal, Polonia, Italia, España y la República Checa; en Asia: Corea del Sur, India y Vietnam; y en África: Mozambique, Namibia, Uganda y Zimbabwe.²³

Mientras en otros como Australia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Alemania, Reino Unido, Japón, Marruecos, España, Italia, Kazajistán y Países Bajos, se establecen los candidatos independientes para las elecciones legislativas.²⁴

http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_reforma.htm
<http://www.parametria.com.mx/> The Electoral Project Network (ACE). Red de conocimientos Electorales, disponible en http://aceproject.org/index-en?set_language=en todos fueron consultados el 31 de agosto de 2021.

²² “Aumenta apoyo a candidaturas independientes”, Parametría investigación... Op. Cit. p. 62.

²³ Hernández Olmos, Mariana. “La Importancia de las candidaturas independiente”. *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*. No.12, México, p. 34, disponible en portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_12_je.pdf

²⁴ Aumenta apoyo a candidaturas independientes”, Parametría investigación, supra.

En tanto, hay otras naciones en las que las candidaturas independientes están contempladas tanto para las elecciones del Ejecutivo, como en las legislativas. Ejemplo de ello son: Afganistán, Bolivia, Botsuana, Suiza, Costa de Marfil, Chile, Colombia, República Checa, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Francia, Honduras, Irlanda, India, Irán, Filipinas, Puerto Rico, Palestina, Paraguay, Rusia, Estados Unidos, Venezuela, entre otros.²⁵

Las candidaturas independientes eran la regla en el siglo XIX, y ello porque la teoría constitucional del siglo XVIII y del XIX era contraria a la idea de los partidos políticos. James Madison lo explica magistralmente en el ensayo número X del libro *El federalista*, que en español publica el Fondo de Cultura Económica.

Se entendía que éstos polarizaban a la sociedad política en derredor de intereses egoístas y no del interés general. La democracia era de ciudadanos y operada por ciudadanos. Consecuente con este entendimiento, la Constitución mexicana entendía como derecho a ser votado la inscripción de los ciudadanos individuales para competir por el voto popular.

En el siglo XX las candidaturas independientes seguían siendo permitidas por el derecho constitucional mexicano, pero eventualmente se cerraría la posibilidad de que un candidato pudiera inscribirse en forma independiente como costo a pagar por la elección de un sistema de partidos políticos múltiple.²⁶

En el cuadro siguiente podemos observar los requisitos que se deben cubrir por parte de los candidatos independientes para la elección de presidente de la nación en algunos países latinoamericanos, así como los artículos tanto constitucionales como leyes reglamentarias que los regulan.

²⁵ “Aumenta apoyo a candidaturas independientes”, Parametría investigación, Op. Cit.

²⁶ Barceló Rojas Daniel A., “Riesgos y oportunidades de las candidaturas independientes. Ningún partido político escapa a la crítica ciudadana sobre el alejamiento de los partidos con el pueblo que teóricamente representan”, PDF, pp. 6-7.

Cuadro 3. Regulación jurídico-política en favor de las candidaturas independientes lograda en algunos países

PAÍS	ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES	PRESIDENCIA	REQUISITOS Y LEYES REGLAMENTARIAS
<i>Chile</i>	Dentro de este primer grupo, la Constitución política de la República de Chile (artículo 19, núm. 15)	Postula como principio que: “Los partidos políticos no podrán [...] tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana”. Por su parte, la Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios regula específicamente el tema de las candidaturas independientes: “El patrocinio de las candidaturas independientes a presidente de la República deberá suscribirse ante cualquier notario por un número de ciudadanos, inscritos en cualquier parte del territorio nacional, no inferior a 0.5% de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones”.	Los artículos 10 y 11 de la misma ley prescriben los requisitos de las candidaturas independientes a diputados y senadores: “el patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior a 0.5% de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial [...] en la anterior elección periódica de diputados”; dicho patrocinio se manifiesta ante “notario del respectivo territorio” por parte de “ciudadanos que declaren bajo juramento o promesa no estar afiliados a un partido político legalmente constituido o en formación y que se encuentren inscritos en los Registros Electorales del distrito o circunscripción senatorial”.
<i>Colombia</i>	En el párrafo 3º del artículo 108 constitucional se establece como principio que: “En ningún caso podrá la ley [...] obligar la afiliación a ellos (partidos) para participar en las elecciones”, en tanto que el 5º resulta directamente pertinente a esta materia: “Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos”. Por lo que respecta al financiamiento de las campañas, el artículo 109 señala que los movimientos y grupos significativos gozarán de este derecho “siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley”. Los medios de comunicación social del Estado serán utilizados por todos los “can-		Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos a 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato (artículo 9 de la ley de la materia).

Las candidaturas independientes en el escenario latinoamericano

	didatos debidamente inscritos" (artículo 111).		
<i>Ecuador</i>	El artículo 37 constitucional disponía de manera expresa: "Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular [...] se requiere estar afiliado a un partido político"; sin embargo, en el artículo 98, segundo párrafo, fue establecida la regla contraria: "Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos". La reforma electoral de marzo de 2000 instrumentó la reforma constitucional		La Ley de Partidos Políticos del mismo año, en su artículo 31, confirma que los ciudadanos podrán registrarse aun cuando no se encuentren afiliados ni auspiciados por los partidos.
<i>Honduras</i>			La Ley electoral de este país permite expresamente la postulación de candidaturas independientes, insistiendo que se trata de aquellas que "sean lanzadas sin vinculación alguna con los partidos políticos legalmente inscritos"; deben, sin embargo, cumplir, entre otras cosas, con la presentación de un programa de acción y las "nóminas de ciudadanos que representen por lo menos 2% de los electores inscritos en el Departamento cuando se trate de candidaturas para diputados, o de los electores inscritos en toda la República, cuando se trate de una candidatura a presidente y designados a la Presidencia..." (artículo 49).
<i>Perú</i>	El artículo 35 constitucional postula como principio: "Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la ley".		Dentro de la legislación ordinaria, la Ley 26 452 modificó (artículo 3º) el artículo 28 de la Ley 14 669, relativo a la presentación de candidaturas independientes al establecer que: "Las listas de candidatos que no sean patrocinados por un partido político, movimiento o alianza, deberán presentar para su inscripción una rela-

			ción de adherentes, con indicación del número de la libreta electoral respectiva, que sean vecinos de la provincia en donde se postule, en número no menor a 4% del total de electores de la circunscripción provincial o distrital, según corresponda”.
<i>República Dominicana:</i>	El texto legal de este país se ocupa del tema de las candidaturas independientes, pudiendo presentarse en el ámbito nacional, provincial y municipal por parte de “agrupaciones políticas accidentales en cada elección”. Tales agrupaciones deberán contar, al menos, con los siguientes porcentajes sobre el número de inscritos en el Registro Electoral: 20% si los inscritos en el distrito nacional o en un municipio es de 5 000 o menos; 15% para el caso de 5 001 a 20 000; 12% desde 20 001 hasta 60 000; y, finalmente, 7% cuando exceda de 60000 (artículo 76).	Adicionalmente: “Para sustentar candidatura independiente para la presidencia de la República se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el periodo en que hayan de presentarse”; para diputados y senadores, el mismo programa, pero limitado a la demarcación territorial respectiva; igualmente para los municipios, <i>mutatis mutandis</i> (artículo 77).	

Fuente: Elaboración con base en José Luis De La Peza XXIV, Candidaturas Independientes, Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America* © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007, Op. Cit., pp. 620-623.

En América Latina, sólo Brasil, Costa Rica y El Salvador no las aplican ni regulan. En Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela, además de las candidaturas independientes individuales, contemplan la postulación de candidatos provenientes de agrupaciones o movimientos independientes a los partidos.²⁷

En el cuadro 2 podemos observar qué países latinoamericanos aceptan o no las candidaturas independientes; así se mencionan: Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, República Dominicana y Venezuela.

²⁷ Véase Córdova, Enrique, Análisis: Las candidaturas independientes a nivel mundial. ADN político. <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/08/20/analsis-una-mirada-a-las-candidaturas-independientes/> consultado el 14 de septiembre de 2021.

Cuadro 4. Características de los sistemas de elección presidencial

PAÍS	MAYORÍA REQUERIDA	DURACIÓN DEL MANDATO	REELECCIÓN	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES	REVOCACIÓN DE MANDATO
Argentina	45% o 40% con diez puntos de diferencia	Cuatro años	Una inmediata	NO	NO
Bolivia	Mayoría absoluta o 40% con diez puntos de diferencia	Cinco años	Una inmediata	SI	SI
Brasil	Mayoría absoluta	Cuatro años	Una inmediata	NO	NO
Chile	Mayoría absoluta	Cuatro años	Después de un período	SI	NO
Colombia	Mayoría absoluta	Cuatro años	Una inmediata	SI	NO
Costa Rica	Mayoría absoluta 40%	Cuatro años	Después de dos períodos	NO	NO
Ecuador	Mayoría absoluta o 40% con diez puntos de diferencia	Cuatro años	Una inmediata	NO	SI
El Salvador	Mayoría absoluta	Cinco años	Después de un período	NO	NO
Guatemala	Mayoría absoluta	Cuatro años	NO	NO	NO
Honduras	Mayoría simple	Cuatro años	NO	SI	NO
México	Mayoría simple	Seis años	NO	NO	NO
Nicaragua	40% o 35% con cinco puntos de diferencia	Cinco años	Una inmediata	NO	NO
Panamá	Mayoría simple	Cinco años	Después de dos períodos	NO	NO
Paraguay	Mayoría simple	Cinco años	NO	NO	NO
Perú	Mayoría absoluta	Cinco años	Después de un período	NO	NO
República Dominicana	Mayoría absoluta	Cuatro años	Después de un período	SI	NO
Uruguay	Mayoría absoluta	Cinco años	Después de un período	NO	NO
Venezuela	Mayoría simple	Seis años	Una inmediata	SI	SI

Fuente: Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina, Instituto Federal Electoral, México 2011, p. 22.

En el cuadro 4 podemos observar qué países latinoamericanos aceptan o no *las candidaturas independientes para el poder legislativo*: Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana, Venezuela.

Cuadro 5. Panorama de los sistemas de elección de las Asambleas Legislativas

PAÍS DENOMINACIÓN	TAMAÑO	SISTEMA ELECTORAL	DURACIÓN MANDATO/ REELECCIÓN	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES /REVOCATORIA DE MANDATO	CUOTA GÉNERO/ ESCAÑOS RESERVADOS
Argentina Cámara de diputados	Variable (257)	RP por listas en 24 distritos	Cuatro años / Sí	NO/NO	Sí (30%) / NO
Bolivia Cámara de diputados	Fijo (130)	RP personalizado	Cinco años/ Una inmediata	Sí/Sí	Sí (33%) /Sí (siete para minorías indígenas)
Brasil Cámara de diputados	Variable (513)	RP por listas en 27 distritos	Cuatro años / Una inmediata	NO/NO	Sí (30%) / NO
Chile Cámara de diputados	Fijo (120)	Mayoría en 60 distritos binominales	Cuatro años / Sí	Sí/NO	NO/NO
Colombia Cámara de diputados	Fijo (166)	RP por listas en 33 distritos	Cuatro años / Sí	Sí/NO	NO/Sí (cinco para minorías migrantes)
Costa Rica Asamblea Legislativa	Fijo (57)	RP por listas en 7 distritos	Cuatro años / No inmediata	NO/NO	Sí (50 %) / NO
Ecuador Congreso Nacional	Variable (109)	RP por listas en 14 distritos, incluyendo uno nacional	Cuatro años / Sí	NO/Sí	Sí (33 %) / Sí (Seis para migrantes)
El Salvador Asamblea Legislativa	Fijo (84)	RP por listas en 23 distritos, incluyendo uno nacional	Tres años / Sí	NO/NO	NO/NO
Guatemala Congreso de la República	Variable (158)	RP por listas en 23 distritos, incluyendo uno nacional	Cuatro años / Sí	NO/NO	NO/NO
Honduras Congreso Nacional	Fijo (128)	RP por listas en 18 distritos	Cuatro años / Sí	Sí/NO	Sí (30 %) / NO
México Cámara de diputados	Fijo (500)	Mixto complementario	Tres años / No inmediata	NO/NO	Sí (40 %) / NO
Nicaragua Asamblea Nacional	Fijo (90)	RP por listas en 18 distritos, incluyendo uno nacional	Cinco años / Sí	NO/NO	NO/NO
Panamá Asamblea Nacional	Fijo (71)	Mixto segmentado	Cinco años / Sí	Sí/NO	Sí (30 %) / NO
Paraguay Cámara de diputados	Fijo (80)	RP por listas en 18 distritos	Cinco años / Sí	NO/NO	Sí (20 %) / NO

Las candidaturas independientes en el escenario latinoamericano

Perú Congreso de representantes	Fijo (120)	RP por listas en 25 distritos	Cinco años / Sí	NO/NO	Sí (30 %) / NO
República Dominicana	Fijo (190)	RP por listas en 32 distritos	Cuatro años / Sí	Sí/NO	Sí (25 %) / Sí (cinco para minorías y siete para migrantes)
Uruguay Cámara de representantes	Fijo (99)	RP por listas en 19 distritos	Cinco años / Sí	NO/NO	Sí (33 %) / NO
Venezuela Asamblea Nacional	Variable (167)	RP personalizado	Cinco años / dos periodos	Sí / Sí	Sí (30 %) / NO

Fuente: Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina, Instituto federal Electoral, México, 2011, p. 22.

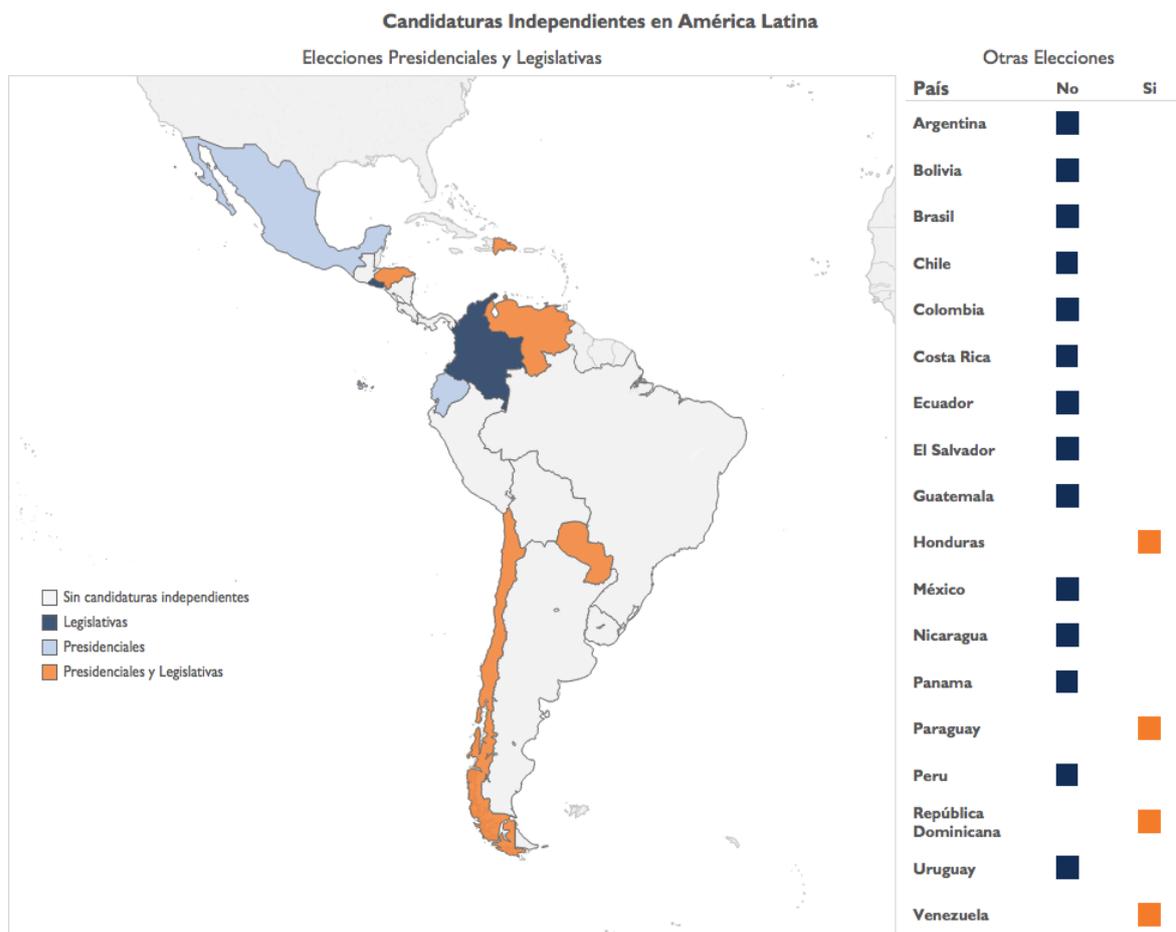
Existen países donde las candidaturas independientes son para todos los procesos de elección: Ecuador, México, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Venezuela; pero sólo para las elecciones presidenciales y legislativas: Chile, o sólo para las elecciones legislativas: Colombia, El Salvador.

Otra diferencia se encuentra en los requisitos exigidos para poder presentar una candidatura individual. Algunas veces estos requisitos son más complicados de satisfacer que los que suponen una candidatura a través de un partido²⁸ dificultando la ampliación del derecho al sufragio que esta medida pretende originalmente.

En la figura 1, se aprecian con claridad los países de América Latina que aceptan las candidaturas independientes, así como los que no las han aceptado.

²⁸ Landera, Federico, Las candidaturas independientes, Quid Iuris, 2013, Vol. 21: 75-98 en "Candidaturas Independientes", Reformas políticas en América Latina, disponible en <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/candidaturas-independientes/> consultado el 17 de septiembre de 2021.

Figura 1. Estado actual de las candidaturas independientes en la Región Latinoamericana



Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015).
 Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

Fuente: Véase “Candidaturas Independientes”, *Reformas políticas en América Latina*, disponible en <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/candidaturas-independientes/>

V. CONCLUSIÓN

Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, república Dominicana y Venezuela, entre otros, nos muestran que las candidaturas independientes con diferentes modalidades de presentarse en las elecciones nos conduce a estimar que, en primer lugar, son reacciones de la sociedad civil organizada para buscar alternativas de actores políticos que se conviertan en sus representantes en los congresos nacionales o en las jefaturas de Estado, pero, a partir del mayor apoyo que reciba de movimientos sociales, de organizaciones no gubernamentales, de asociaciones civiles, ya que en la mayoría de países que sostienen dicha opción, consideran que los partidos políticos se han

corrompido, ya no presentan los intereses del conjunto social y se han alineado más a la políticas de la élites que realmente a la plataforma ideológica y política de los propios partidos políticos.

En varios Estados analizados pudimos observar que han elevado a nivel constitucional las candidaturas independientes, lo que le otorga una legalidad y legitimidad estatal y social; en otros casos, se baja a leyes reglamentarias.

Finalmente, este artículo no trató el tema financiero de las candidaturas independientes ni de los probables obstáculos que pudieran encontrar como el vacío de apoyo político en los congresos para sus propuestas una vez que ganen una elección, o cómo se apoyarán financieramente para sus campañas, por citar solamente dos determinados problemas; simplemente ha sido un recorrido descriptivo de la relevancia de esas candidaturas en América Latina como fenómeno electoral y político de nuestro tiempo.

VI. FUENTES CONSULTADAS

“Aumenta apoyo a candidaturas independientes”, Parametría investigación estratégica análisis de opinión y mercado, disponible en <http://www.parametria.com.mx/>

“Candidaturas independientes: análisis comparado”, *Boletín Estudios Políticos*, No. 4, enero/febrero 2001.

BARCELÓ ROJAS, Daniel, *Riesgos y oportunidades de las candidaturas independientes. Ningún partido político escapa a la crítica ciudadana sobre el alejamiento de los partidos con el pueblo que teóricamente representan*, Revista Folios Reflexión y Palabra Abierta, disponible en <http://www.revistafolios.mx/>

BARREIRO, L. y Soto, L., “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Paraguay”, en ZOVATTO, D., 2008, citado por *Boletín de Estudios Políticos*, No. 4, enero/febrero 2001.

“Candidaturas independientes: análisis comparado”, *Boletín Estudios Políticos*, No. 4, enero/febrero, 2001.

CÓRDOVA, Enrique, “Análisis: Las candidaturas independientes a nivel mundial”, ADN político, disponible en <http://www.adnpolitico.com/opinion/2012/08/20/analsis-una-mirada-a-las-candidaturas-independientes>

Estudios Electorales en perspectiva Internacional Comparada, Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América latina, IFE, México, noviembre 2011.

DE LA PEZA, José Luis XXIV, “Candidaturas Independientes”, en Zovatto, D., 2008, p. 838, Citado por *Boletín de Estudios Políticos*, No. 4 enero/febrero 2001.

ESPINA, F., “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en República Dominicana”, en *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina*, IFE, México, noviembre 2008.

Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America* © International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007. International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22 E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

FERREYRA, R., “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, Exposición presentada en las Jornadas sobre reforma política y constitucional, Comisión de Asuntos Constitucionales, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, p. 7, 5 de agosto de 2002, en Zovatto, D., 2008.

GAMBOA MONTEJANO, Claudia (investigadora) y Valdés Robledo, Sandra (Asistente): “Candidaturas Independientes: estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en LX y LXI

Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones especializadas”, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de diputados de México. México, D. F., 2011, p. 5. Citado por Portilla, Francisco Javier, en “Algunas consideraciones sobre la problemática de las candidaturas independientes en México”.

GARCÍA, J. I. “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Chile”, p. 325. Citado por Boletín de Estudios Políticos, No. 4 enero/febrero 2001.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Candidaturas independientes”, Sufragio 4, México, 2009, pp. 45-46. Citado por Gamboa Montejano, Claudia (investigadora) y Valdés Robledo, Sandra (Asistente), “Candidaturas Independientes: estudio conceptual, de antecedentes, jurisprudencia, iniciativas presentadas en LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones especializadas”, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de diputados de México, México, D. F., 2011.

LANDERA, Federico, “Las candidaturas independientes”, Quid Iuris, Vol. 21, 2013, pp. 75-98. Citado en “Candidaturas Independientes”. Reformas políticas en América Latina, disponible en <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/candidaturas-independientes/>

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, República de Honduras, artículos 130-136.

HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana, “La Importancia de las candidaturas independientes”, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, No. 12, México, disponible en portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_12_je.pdf

MEDINA TORRES, Luis Eduardo, “El día de la votación, los resultados y las impugnaciones por las candidaturas independientes”, En Candidaturas Independientes: Desafíos y propuestas, Edit. Tirant lo Blanch, 1ª. Ed. México, 2014.

PICADO, Sonia, "Derechos Políticos como Derechos Humanos", en Extracted from Treatise on Compared Electoral Law of Latin America 2007, Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), en: Hernández Olmos, Mariana, La importancia de las candidaturas independientes. Citado por Cáceres Parra, Otto René, Laboratorio de análisis social estratégico (LASE) [http://www.lase.mx/ensayos/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-federal-2015-para-la-renovacion-de-la-camara-de-diputados-lxiii-legislatura-como-factor-que-pueda-incidir-en-la-calidad-de-la-democracia-en-mexi/Reforma política del Ejecutivo](http://www.lase.mx/ensayos/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-federal-2015-para-la-renovacion-de-la-camara-de-diputados-lxiii-legislatura-como-factor-que-pueda-incidir-en-la-calidad-de-la-democracia-en-mexi/Reforma%20pol%C3%ADtica%20del%20Ejecutivo), disponible en <http://www.reformapolitica.gob.mx/index.php>

Reforma política del PRD, PT y Convergencia, disponible en http://www.senado.gob.mx/hoy/Reforma_Politica/content/propuestas_reforma.htm

Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina, citado por Boletín de Estudios Políticos, No. 4 enero/febrero, 2001.

The Electoral Project Network (ACE). Red de conocimientos Electorales disponible en http://aceproject.org/index-en?set_language=en

ANEXO

Artículos constitucionales de los países latinoamericanos que tienen consideradas las candidaturas independientes.

BOLIVIA

CAPÍTULO SEGUNDO REPRESENTACIÓN POLÍTICA

ARTÍCULO 209.

Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley.

ARTÍCULO 210.

- I. La organización y funcionamiento de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos deberán ser democráticos.
- II. La elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres.
- III. Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria.

ARTÍCULO 211.

- I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección.
- II. El Órgano Electoral supervisará que en la elección de autoridades, representantes y candidatas y candidatos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios, se dé estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones.

ARTÍCULO 212.

Ninguna candidata ni ningún candidato podrán postularse simultáneamente a más de un cargo electivo, ni por más de una circunscripción electoral al mismo tiempo.

Constitución política de Bolivia.¹

CHILE

ARTÍCULO 18.

Habrà un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.

El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios corresponderá a las Fuerzas Armadas y Carabineros del modo que indique la ley.

¹ Constitución Política de Bolivia, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html> Incluye Reformas de 1989, 1991, 1997, 1999, 2000, 2003 y 2005, consultado el 9 de agosto de 2021.

COLOMBIA

ARTÍCULO 108.

El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.

Para efectos de participar en cualquiera de las elecciones que se realicen desde la entrada en vigencia de esta Reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse siempre que cumplan con los requisitos de votación exigidos en la presente Reforma para la obtención de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y obtengan personería jurídica que reemplazará a la de quienes se agrupen. La nueva agrupación así constituida gozará de los beneficios y cumplirá las obligaciones, consagrados en la Constitución para los partidos y movimientos políticos en materia electoral.²

ECUADOR

TÍTULO IV DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

CAPÍTULO 1 DE LAS ELECCIONES

ARTÍCULO 98

Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular.

Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos

Los ciudadanos elegidos para desempeñar funciones de elección popular podrán ser reelegidos indefinidamente.

² Constitución Política de la república de Colombia, Incluye reformas de 1993, 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005, disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html> consultado el 12 de julio de 2021.

El presidente y vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos.

La Constitución y la ley señalarán los requisitos para intervenir como candidato en una elección popular.

HONDURAS

No se especifica en la Constitución, pero sí en la Ley electoral de este país y permite expresamente la postulación de candidaturas independientes.

PERÚ

CAPÍTULO III

DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y DE LOS DEBERES

ARTÍCULO 30

Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.

ARTÍCULO 31

Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos. (*)

ARTÍCULO 32

Pueden ser sometidas a referéndum:

1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;
3. Las ordenanzas municipales; y
4. Las materias relativas al proceso de descentralización.

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

ARTÍCULO 33

El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1. Por resolución judicial de interdicción.
2. Por sentencia con pena privativa de la libertad.
3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

ARTÍCULO 34

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o

Anexos

manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley. (*)

ARTÍCULO 35

Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.³

REPÚBLICA DOMINICANA

CAPÍTULO I

DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

SECCIÓN I

DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

ARTÍCULO 37

Derecho a la vida. El derecho a la vida es inviolable desde la concepción hasta la muerte. No podría establecerse, pronunciarse ni aplicarse, en ningún caso, la pena de muerte.

ARTÍCULO 38

Dignidad humana. El Estado se fundamenta en el respeto a la dignidad de la persona y se organiza para la protección real y efectiva de los derechos fundamentales que le son inherentes.

La dignidad del ser humano es sagrada, innata e inviolable; su respeto y protección constituyen una responsabilidad esencial de los poderes públicos.

ARTÍCULO 39

³ Constitución Política del Perú, disponible en <http://www.deperu.com/archivos/const-1993.pdf> consultado el 5 de septiembre de 2021.

Derecho a la igualdad. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las instituciones, autoridades y de personas y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de género, color, edad, discapacidad, nacionalidad, vínculos familiares, lengua, religión, opinión política o filosófica, condición social o personal. En consecuencia:

- 1) La República condena todo privilegio y situación que tienda a quebrantar la igualdad de las dominicanas y los dominicanos, entre quienes no deben existir otras diferencias que las que resulten de sus talentos o de sus virtudes;
- 2) Ninguna entidad de la República puede conceder títulos de nobleza ni distinciones hereditarias;
- 3) El Estado debe promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión;
- 4) La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género;
- 5) El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.⁴

⁴ Constitución Dominicana. Asamblea Nacional de la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana 2010, disponible en <http://www.senado.gob.do/senado/LinkClick.aspx?fileticket=HTqAE3P6c-s%3D&tabid=475&mid=1342> consultado el 8 de febrero de 2021.

VENEZUELA
CAPÍTULO IV
DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y DEL REFERENDO POPULAR
SECCIÓN PRIMERA: DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

ARTÍCULO 62

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

ARTÍCULO 63

El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional.

ARTÍCULO 64

Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

ARTÍCULO 65

No podrán optar a cargo alguno de elección popular quienes hayan sido condenados o condenadas por delitos cometidos durante el ejercicio de sus funciones y otros que afecten el patrimonio público, dentro del tiempo que fije la ley, a partir del cumplimiento de la condena y de acuerdo con la gravedad del delito.

ARTÍCULO 66

Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado.

ARTÍCULO 67

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.⁵

⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, disponible en <http://www.filosofia.org/cod/c1999ven.htm> consultado el 3 de marzo de 2021.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL CON RELACIÓN A LA PARIDAD DE GÉNERO

CLAUDIA RIVERA HERNÁNDEZ
STEPHANIE TORRES GÓMEZ

Sumario: I. Introducción. II. Pioneros de la paridad de género en la política mundial. III. Ejercicio de la ciudadanía y paridad de género en México. IV. Realidad de la participación política de las mujeres en México. Comparativo de la participación de las mujeres en las listas de candidaturas para la elección de diputados federales 2006-2015. V. Apuntes finales. VI. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

La equidad incorpora los ideales más altos de inclusión, calidad de vida y bienestar; en la equidad, cualquier individuo puede acceder a las mismas oportunidades para propiciar el incremento de sus capacidades y así, enfrentar con solidez los retos de la vida familiar, laboral, social y política. Maximizando las probabilidades de generar desarrollo individual y colectivo.

El mundo actual está sufriendo una crisis de desarrollo. Las brechas actuales, no son exclusivamente económicas, –50 millones de personas viven con menos de 1.25 dólares al día¹– o alimentarias, –una de cada nueve personas en el mundo, están subalimentadas²– las brechas se agrandan produciendo efectos que vulneran la vida humana. La desigual distribución de los recursos impide el desarrollo sostenible, generando ingobernabilidad, inseguridad y violencia, lo que afecta terriblemente los procesos democráticos de los países.

¹ Banco Mundial. “Reseña sobre pobreza”, 2014, disponible en <http://www.bancomundial.org/temas/resenas/pobreza.htm> consultado el 18 de julio de 2021.

² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. “El estado de la inseguridad Alimentaria en el Mundo. Cumplimiento de los Objetivos Internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales procesos”, 2015, p. 8, disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf> consultado el 22 de julio de 2021.

Todos estos aspectos relacionados con el acceso a la vida económica, social, laboral y política son elementos básicos de la cultura política, la cual comprende “un conjunto de dimensiones: valores, actitudes, ideología y evaluación, que los ciudadanos hacen del sistema político, del régimen, de las instituciones y de ellos mismos como ciudadanos, además de la participación política”³. Desde nuestra perspectiva, la cultura política se traduce en el ejercicio de la ciudadanía otorgada por las Constituciones Políticas de cada país la cual integra una serie de derechos cívicos, políticos y sociales, así como las condiciones para su ejercicio. En la medida de que ambos elementos estén alineados (derechos y condiciones), los hombres y mujeres de cada país logran el pleno ejercicio de su ciudadanía.

Nos ocupa para este análisis las desigualdades de género aplicadas en particular al ámbito político, pues a pesar de que la ley ha avanzado en materia legal para la protección de los derechos políticos de la mujer, vivimos en un contexto mundial donde históricamente el sistema y otros factores estructurales de discriminación y exclusión por diferencias de género hacen evidente la falta de oportunidades y la deficiente calidad de vida para las mujeres, un ejemplo de ello es la cifra publicada por la UNESCO en 2014, la cual explica que dos tercios de los ciudadanos más pobres del mundo son mujeres y son analfabetas. Otros datos que muestran la evidente falta de equidad en aspectos laborales, sociales y económicos se muestran a continuación:

- En el mundo los salarios de las mujeres son en promedio 24 por ciento inferiores a los de los hombres y las probabilidades de que una mujer en la tercera edad sea más pobre que un hombre de su mismo círculo social es de 37 por ciento.⁴
- En 2014, 59 países tenían leyes que hacían obligatorio el salario igual por trabajo del mismo valor para mujeres y hombres; 125 países contaban con leyes que prohibían el acoso sexual en el lugar de trabajo; 128 países tenían leyes que garantizaban la igualdad de la mujer casada

³ Durand, Víctor, “*Ciudadanía y Cultura Política*”, Ed. Siglo XXI, México, 2004, p. 13.

⁴ ONU Mujeres. “Día Internacional de la Mujeres: 8 de marzo 2016”, disponible en <http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/international-womens-day> consultado el 22 de agosto de 2021.

en cuanto a los bienes; por el contrario aún en 77 países, siguen imponiendo restricciones en cuanto a los tipos de trabajo que pueden realizar las mujeres, por ejemplo, prohibiendo que trabajen de noche o en ocupaciones como la minería y la construcción.

- Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de trabajar en empleos con baja remuneración. A nivel mundial, el 75% de los empleos de las mujeres son informales, sin protección social y al margen de la legislación laboral.⁵ En México, existe una diferencia de 35% relacionada con el acceso laboral entre hombre y mujeres. La menor participación de la mujer en las actividades económicas en México se relaciona con factores como la discriminación en las prácticas de contratación, remuneración, movilidad y ascenso.⁶
- Los países que tienen políticas de apoyo a la familia tienen tasas de empleo femenino más elevadas que los que no tienen este tipo de políticas. En los países subdesarrollados, la tasa alcanza el 63% de mujeres que trabajan mientras que, en los países de la unión europea, la tasa es de 84 por ciento. En México, las madres solteras y sus hijas e hijos tendrían el doble de probabilidades de vivir en la pobreza si no contaran con transferencias sociales públicas.⁷

Las cifras oficiales demuestran que las brechas de acceso para las mujeres en materia de equidad laboral y económica son más pequeñas en los países donde existe mayor libertad de expresión y acceso a la educación. El cambio no ha sido inmediato, pues implica la modificación de la percepción de las comunidades para que poco a poco se produzca una conciencia colectiva respecto a la participación de la mujer en condiciones de equidad. La educación ha jugado un papel importante en el cambio cultural, por ello los líderes mundiales están promoviendo políticas que permitan disminuir estas

⁵ *Idem.*

⁶ INMUJERES. “Estadística Inmujeres. Sistema de Indicadores de Género”, disponible en www.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=6&IDTema=6&pag=1 consultado el 26 de julio de 2021.

⁷ ONU Mujeres. “El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016 Transformar las economías para realizar los derechos”, disponible en <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/4/progress-of-the-worlds-women-2015> consultado el 2 de septiembre de 2021.

brechas, tal es el caso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de los Objetivos de Desarrollo Sustentable descritos en la Agenda 2030 de la ONU, pues a pesar de que las mujeres son mayoría en el mundo, los aspectos culturales como el machismo y los roles predominantes de hombre-mujer, no permiten la equidad, siendo las niñas con poco acceso a educación, el grupo más vulnerable, lo cual limita su desarrollo y su libertad en términos ciudadanos, pues impide su participación en la toma de decisiones privadas y públicas, pues como producto de su limitado acceso a los derechos democráticos, muestran poca capacidad para defenderse y enfrentar los retos del mundo moderno siendo el grupo más proclive a ser víctima del crimen organizado.

En materia de participación de la mujer en la política en el mundo, solo 21.9% de los miembros de las Legislaturas Nacionales son mujeres.⁸ México ha avanzado en materia legal. En 2015, 22.4% de mujeres mexicanas se desempeñaron en puestos directivos de la Administración Pública.⁹ De las 30 dependencias de la Administración Pública federal, centralizada, y paraestatal, solo 6 de ellas tuvieron como titular a una mujer.¹⁰ Para el caso de la cámara de Senadores, solo el 36.7% del total de los legisladores (128) son mujeres.¹¹ Mientras que en la Cámara de diputados las mujeres ocupan 42.4% del total de las 500 curules disponibles.¹² En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los 11 miembros, solo dos son mujeres.¹³ Solo el Estado de Sonora se encuentra gobernado por una mujer y solo el 9.4% de las 2440 presidencias municipales que existen en el país son presididas por mujeres.¹⁴

⁸ UNESCO, "Día Internacional de la Mujer. Reconsiderando el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura", disponible en www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/international-womens-day-2015/.

⁹ INMUJERES, Op. Cit.

¹⁰ Presidencia de la República. "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México (ODM). Informe de Avances 2015", disponible en www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/odm/doctos/InfMex2015.pdf

¹¹ Cámara de Senadores. "Senadoras, LXIII Legislatura", disponible en <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=2&str=M>

¹² Cámara de diputados. LXIII Legislatura. (2016), Gaceta Parlamentaria, Número 4466-IV de fecha jueves 11 de febrero de 2016. Iniciativa presentada por la Diputada Maricela Contreras Julián (PRD) para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México.

¹³ SCJN. "Conoce la corte", disponible en www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/ConoceLaCorte.aspx.

¹⁴ INMUJERES, Op. Cit.

Estas cifras son evidencia de la desigualdad política en materia de género, lo que evidencia un área de oportunidad para la promoción y el análisis de la evolución del marco legal en el mundo y en particular para México, pues la incorporación de las mujeres en la vida política dentro del mundo democrático es un derecho constitucional que debería propiciar el camino hacia el desarrollo. Por ello, este documento describe el proceso evolutivo en materia de paridad política de género en el mundo, y en particular en México a la luz de la reforma realizada en febrero del 2014 al artículo 41 Constitucional. También se comparan los avances que ha tenido la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y sus efectos en las elecciones llevadas a cabo en junio de 2015.

El postulado principal de este documento radica en que la sociedad ha cambiado, y los grupos humanos que antes se mantenían apáticos respecto de los asuntos públicos, ahora se identifican con una conciencia colectiva producto de su participación ciudadana, con ello se hace notoria la influencia que pueden ejercer estos grupos sociales en los gobiernos para lograr el diseño de las políticas públicas que respondan a sus demandas. Por todas estas razones, se considera que la ciudadanía activa por parte de las mujeres y su participación en política es un camino para tomar conciencia y asumir un papel más crítico y proactivo en las decisiones políticas de México.

II. PIONEROS DE LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA POLÍTICA MUNDIAL

La igualdad de género y la exclusión de las mujeres en ámbitos políticos, sociales y económicos es un tema mundial. Los últimos años han estado plagados de discursos políticos que prometen reducir la pobreza y la violencia en el mundo. Sin embargo, las cifras evidencian fuertemente la vulnerabilidad y el bajo nivel de acceso que tienen las mujeres a educación, empleo y a la posibilidad de incidir en las decisiones públicas locales y mundiales. Las cifras de escaños políticos ocupados por mujeres respecto al total de escaños parlamentarios en el mundo, solo aumentó 6.4 puntos porcentuales en los

últimos 10 años a pesar de contar con reglamentaciones que fortalecen cada vez más la participación equitativa de hombres y mujeres.¹⁵

Los países que han sido pioneros en aprobar el voto femenino han sido Canadá en 1918 y Estados Unidos en 1920 contemplando en sus constituciones políticas a las mujeres en diferentes ámbitos, sobretodo en la participación política.¹⁶ En América Latina, el origen del voto femenino ha sido posible gracias a la organización de mujeres cuya labor estuvo enfocada a la educación, sobre todo en los centros urbanos. Este movimiento educativo dio origen al voto femenino en el continente, el cual estuvo acompañado por publicaciones que abogaban por los derechos de la mujer y una crítica constante a las prácticas discriminatorias basadas en el género.

En 1910 se dio cita en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el Congreso Internacional Feminista, donde se analizó la posibilidad de lograr reformas a través de la adopción de resoluciones que obligaran a los gobiernos a tratar el tema de la igualdad de género en el plano nacional, así como el sufragio de la mujer; Para 1922 la Primera Conferencia Panamericana de la mujer se reunió en Baltimore, USA; teniendo como prioridad la discusión de la condición jurídica de la mujer y su derecho al sufragio. No fue sino hasta el año de 1928 donde el pensamiento feminista fue expuesto en la Sexta Conferencia Internacional Americana en la Ciudad de La Habana, Cuba, donde por primera vez las mujeres hablaron en una sesión plenaria pública, llegando al acuerdo de crear la Comisión Interamericana de las Mujeres, la cual jugó un papel primordial para que en los países miembros de la OEA se incluyera a las mujeres dentro de las decisiones políticas, económicas y sociales, forzando la inclusión de la mujer y de sus problemáticas en el temario de las reuniones interamericanas.¹⁷ La tabla 1 muestra el año en el cual se concedió el sufragio femenino en los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

¹⁵ UIP, Las mujeres en el parlamento en 2015, *Unión Interparlamentaria por la democracia para todos*, Ginebra, Suiza, 2016, párr. 3.

¹⁶ OEA. "Historia en Breve de la Comisión Interamericana de las Mujeres. CIM", disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/historia.asp>, párr. 30.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 5 y 8.

Cuadro 1. Concesión del sufragio femenino en los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

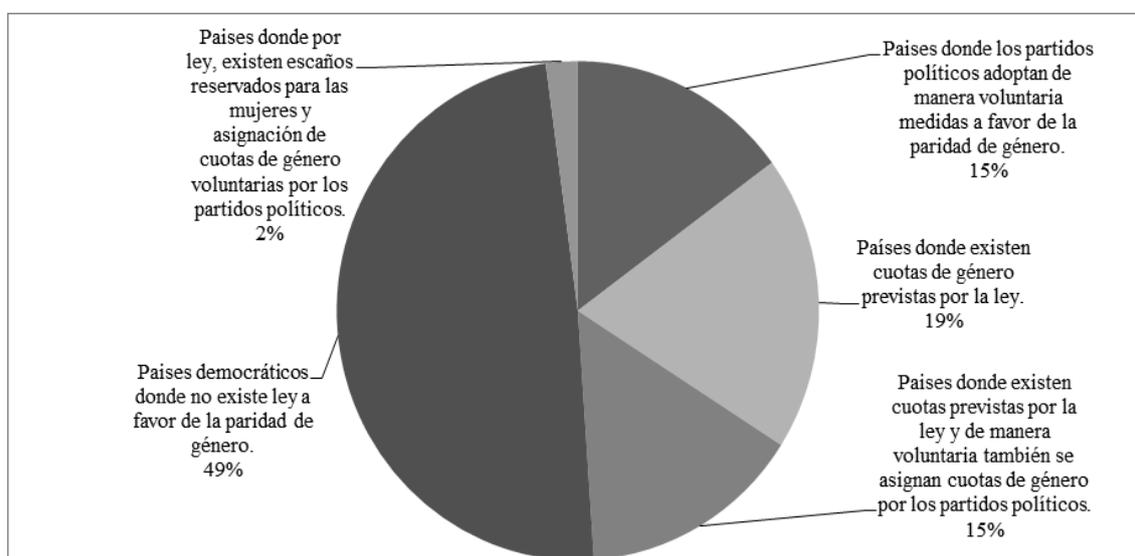
PAÍS	AÑO
Canadá (Excepto en la provincia de Quebec donde se concedió el sufragio a la mujer en 1952)	1918
Estados Unidos	1920
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
Cuba	1934
El Salvador (limitado)	1939
República Dominicana	1942
Jamaica	1944
Guatemala (limitado)	1945
Panamá	1945
Trinidad y Tobago	1946
Argentina	1947
Venezuela	1947
Surinam	1948
Chile	1949
Costa Rica	1949
Barbados	1950
Haití	1950
Antigua & Barbuda	1951
Dominicana	1951
Granada	1951
Santa Lucía	1951
Bolivia	1952
St. Kitts y Nevis	1952
Guyana	1953
México	1953
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Perú	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961
Bahamas	1962
Belice	1964

Fuente: OEA (2016) Historia Breve de la Comisión Interamericana de Mujeres. Comisión Interamericana de las mujeres. Párrafo 10, disponible en [http://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory\[SP\].pdf](http://www.oas.org/es/cim/docs/BriefHistory[SP].pdf)

Como puede observarse, existen 46 años de diferencia entre el primer país que legisló el voto femenino (Canadá) respecto al último en hacerlo (Belice). A pesar de que la lucha femenina por acceder a las decisiones públicas no ha sido fácil, han pasado más de 52 años desde que el último país de América modificó su ley para permitir que las mujeres emitan su voto en los procesos electorales. La evolución del movimiento feminista en particular en lo relacionado a la participación política ha tenido avances y retrocesos. El logro más significativo para México ha sido la legislación político electoral a favor de la paridad de género en 2014.

La Unión Interparlamentaria por la Democracia para Todos (UIP) dio a conocer en el año 2016 un estudio realizado en 47 países que conforman el mundo democrático moderno. El principal hallazgo relacionado con la participación de las mujeres en política fue que en el 51% de los países evaluados, sí existe de manera legal o voluntaria la participación de mujeres en los parlamentos. (Ver gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de países con acciones en torno a la participación política de la mujer en el mundo democrático moderno (Elecciones 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de UIP. (2016). Las Mujeres en el Parlamento en 2015. Perspectiva anual. Unión Interparlamentaria por la democracia para todos, Suiza, p. 5.

Este estudio muestra la evolución y los mecanismos mediante los cuales se ha buscado la equidad en el acceso a los escaños políticos con cuotas de género

formales o informales en los países miembros de la Unión Parlamentaria por la Democracia para Todos, las cuales se pueden clasificar en 5 grupos:

- 1) Cuando los países democráticos no conceden cuotas ni marco legal que ampare la participación política de las mujeres en su país.
- 2) Cuando existe una cuota de candidatas previstas en la ley.
- 3) Cuando los partidos adoptan medidas voluntarias para aumentar el número de candidatas.
- 4) Cuando existe una cuota de candidatas previstas en la ley y existen cuotas voluntarias adoptadas por los partidos.
- 5) Cuando existen escaños reservados para las mujeres.

Con ello damos cuenta del conjunto de prácticas, ideas y discursos que especifican los roles de género y que se traducen en tareas y sentimientos propios de las diferencias de género. De un total de 47 países que integran el mundo democrático moderno, el 49% de ellos, no realiza ninguna acción institucional a favor de que las mujeres puedan participar en las decisiones políticas.

Cuadro 2. Países donde no existe ninguna acción institucional a favor de la participación de las mujeres en política. Proceso electoral 2015.

#	PAÍS	NÚMERO TOTAL DE ESCAÑOS	NÚMERO TOTAL DE MUJERES	PORCENTAJE DE MUJERES
1	Dinamarca	179	67	37.4%
2	Andorra	28	10	35.7%
3	Trinidad y Tobago	42	13	31.0%
4	Suriname	51	13	25.5%
5	Singapur	92	22	23.9%
6	Estonia	101	24	23.8%
7	Emiratos Árabes Unidos	40	9	22.5%
8	Tayikistán	63	12	19.0%
9	Azerbaiyán	124	21	16.9%
10	Venezuela	167	24	14.4%
11	Saint Kitts y Nevis	15	2	13.3%
12	San Vicente y las Granadinas	23	3	13.0%
13	Myanmar	323	41	12.7%
14	Burkina Faso	127	12	9.4%
15	Islas Marshall	33	3	9.1%
16	Benín	83	6	7.2%
17	Tuvalu	15	1	6.7%

Análisis del Artículo 41 Constitucional con relación a la paridad de género

18	Kiribati	46	3	6.5%
19	Nigeria	360	20	5.6%
20	Sri Lanka	225	11	4.9%
21	Comoras	33	1	3.0%
22	Omán	85	1	1.2%
23	Micronesia	14	0	0.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de UIP. (2016). *Las Mujeres en el Parlamento en 2015. Perspectiva anual. Unión Interparlamentaria por la democracia para todos.* Suiza, p. 5.

Llama la atención que en este grupo se encuentran países como Dinamarca, donde las encuestas políticas mencionan que el 90% de los ciudadanos están satisfechos con el modo en que funciona la democracia en el país,¹⁸ así como países de la región islámica donde la participación de la mujer en política ha tenido un avance muy limitado. Omán en particular fue catalogado en 1997 como Estado pionero en el Golfo Pérsico por alentar la participación de las mujeres en política.¹⁹ Por tanto, una posible explicación podría presentarse desde la perspectiva sociológica, donde la percepción sobre el rol de cada género produce efectos en la vida cotidiana y permite dar forma a la organización social.

En el 19% del total de los países evaluados por la Unión Interparlamentaria por la Democracia para Todos (UIP) existen cuotas de género previstas por Ley para incentivar la participación de las mujeres en política (ver tabla 3). Una explicación del comportamiento colectivo para aprobar dichas leyes puede ser explicada debido a que “los modelos de masculinidad y feminidad se tejen en el entramado de la simbolización cultural y producen efectos en el imaginario de las personas. Las representaciones sociales de lo que se espera y acepta socialmente, dan atribuciones a la conducta objetiva y subjetiva de las personas”.²⁰

¹⁸ Copenhagen.info, “Política de Dinamarca. Partidos Políticos y gobierno Danés”, 2016, párr. 2, disponible en <http://www.copenhagen.info/politica-dinamarca/>

¹⁹ Mardini, Ahmad, “OMAN: Pionero del Golfo por participación femenina en política, *Inter Press Service*”. *Agencia de Noticias*, Abu Dabi, 1997, párr. 5, disponible en <http://www.ipsnoticias.net/1997/11/oman-pionero-del-golfo-por-participacion-femenina-en-politica/> consultado el 16 de julio de 2021.

²⁰ Lamas, Martha, *Cuerpo, Sexo y Política*, Ed. Océano, Colección Debate Feminista, México, 2014, p. 68.

Cuadro 3. Países donde existen cuotas de género previstas por Ley para incentivar la participación de las mujeres en política.

Proceso electoral 2015

#	PAÍS	NÚMERO TOTAL DE ESCAÑOS	NÚMERO TOTAL DE MUJERES	PORCENTAJE DE MUJERES
1	Finlandia	200	83	41.5%
2	Burundi	121	44	36.4%
3	Sudán	426	130	30.5%
4	Guyana	69	21	30.4%
5	Polonia	460	125	27.2%
6	Lesoto	120	30	25.0%
7	Kirguistán	120	23	19.2%
8	Egipto	596	89	14.9%
9	Haití	92	0	0.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de UIP. (2016). Las Mujeres en el Parlamento en 2015. Perspectiva anual. Unión Interparlamentaria por la democracia para todos, Suiza, p. 5.

Un país que destaca en este grupo es Finlandia que, a pesar de contar con uno de los sistemas educativos más importantes en el mundo, la participación de la mujer en las decisiones públicas no supera el 41%; por el contrario, Haití, a pesar de contar con una ley que incentiva la participación de las mujeres en política no presenta ningún escaño con diferencia de género (Ver tabla 3). Esto podría asociarse a las condiciones de vulnerabilidad para el género femenino en el mundo, y en particular en países subdesarrollados donde el predominio del hombre prevalece a través de la violencia física hacia las mujeres.²¹

Por otra parte, los países donde los partidos políticos adoptan medidas voluntarias a favor de la participación de las mujeres en política concentran el 15% del total de países evaluados por la Unión Interparlamentaria por la democracia para todos (UIP). (Ver tabla 4). Canadá a pesar de contar con una ley que permite el sufragio femenino desde hace 98 años, solo reporta 26% de escaños políticos obtenidos por mujeres. Un factor que puede ser representativo para explicar dicho comportamiento es la identidad y los valores

²¹ UNICEF. “En Haití se combate la violencia por razón de género y se cambian las percepciones”, Haití, 2010, disponible en: http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/haiti_56589.html

que suponen el imaginario social, así como el interés de los grupos sociales en los procesos democráticos.

**Cuadro 4. Países donde los partidos políticos adoptan medidas voluntarias a favor de la participación de las mujeres en política.
Proceso electoral 2015**

#	PAÍS	NÚMERO TOTAL DE ESCAÑOS	NÚMERO TOTAL DE MUJERES	PORCENTAJE DE MUJERES
1	Etiopía	547	212	38.8%
2	Suiza	200	64	32.0%
3	Reino Unido	650	191	29.4%
3	Canadá	338	88	26.0%
3	Israel	120	29	24.2%
4	Turquía	550	82	14.9%
7	Guatemala	158	22	13.9%

Fuente: Elaboración propia con datos de UIP. (2016). Las Mujeres en el Parlamento en 2015. Perspectiva anual. Unión Interparlamentaria por la democracia para todos, Suiza, p. 5.

El supuesto que podría explicar el comportamiento en países como Turquía y Guatemala está relacionado con el escaso interés de la sociedad en los procesos políticos, debido posiblemente al desgaste que han tenido las democracias en los últimos años.

La tabla 5, presenta los países que han trabajado en dos vías, la primera ajustando su marco legal para promover la participación de la mujer en los procesos electorales, y la segunda mediante cuotas voluntarias que adoptan los partidos políticos. Este grupo es el que presenta las proporciones más altas de participación de mujeres en la vida política de cada país.

Vale la pena destacar que México es el país que ocupa el primer lugar de los 47 países evaluados por la UIP. En la elección para diputados federales del 2015, el 42.2% de los escaños políticos los ocuparon mujeres. Sin embargo, a pesar de que Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) estableció el criterio de paridad en febrero de 2014, el porcentaje no llegó al 50% de los escaños políticos mandados constitucionalmente en la elección de junio de 2015.

Cuadro 5. Países que han legislado a favor de la participación de las mujeres en política y los partidos políticos asumen de manera voluntaria cuotas de género. Proceso electoral 2015

#	PAÍS	NÚMERO TOTAL DE ESCAÑOS	NÚMERO TOTAL DE MUJERES	PORCENTAJE DE MUJERES
1	México	500	211	42.2%
2	España	350	140	40.0%
3	Argentina	257	92	35.8%
4	El salvador	84	27	32.1%
5	Portugal	230	72	31.3%
6	Grecia	300	59	19.7%
7	Croacia	151	23	15.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de UIP. (2016). Las Mujeres en el Parlamento en 2015. Perspectiva anual. Unión Interparlamentaria por la democracia para todos, Suiza, p. 5.

El hecho de que hayan transcurrido casi 100 años desde la primera legislación que permitió el voto femenino en un país del Continente Americano, nos lleva a reflexionar sobre los avances y retrocesos de la paridad de género en la participación política en el mundo. Sin duda los movimientos feministas han sido los principales impulsores para lograr el reconocimiento de los derechos sociales y laborales, pero sobre todo políticos. A consecuencia de estos movimientos, el secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 9 de marzo de 2015, explicó con motivo del día internacional de la mujer, que:

La exclusión de las mujeres es una cuestión multidimensional que contribuye a precarizar su inserción y actuación en los ámbitos económicos, sociales y políticos, afectando su posibilidad de influir en instancias del Estado con poder de decisión... Cabe subrayar que no se puede considerar a las mujeres como un grupo homogéneo y que, para muchas, la desigualdad de género se cruza con otros factores –estatus socioeconómico, etnia, edad, capacidad física, ubicación geográfica, estatus migratorio, orientación sexual– que agravan la exclusión.²²

Por ello, la clasificación mostrada en este apartado da cuenta de las diversas maneras en que las instituciones públicas y los partidos políticos actúan a favor

²² OEM, “Mensaje del Secretario General de la OEA en el Día Internacional de la Mujer”, disponible en: <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n3732360.htm#sthash.p6BthoXB.dpuf>

de la paridad de género, también evidencia que un marco legal que favorece la equidad no necesariamente representa la realidad política que viven las mujeres en cada país. Es evidente que en México contamos con leyes que van a la vanguardia en el tema de la inclusión política, sin embargo, contrastan las cifras de vulnerabilidad de las mujeres y niñas en condiciones de pobreza.

La falta de conocimiento y comprensión de las prerrogativas, derechos y obligaciones como ciudadanos, limitan el respeto y la tolerancia en la diversidad, por ello, la participación ciudadana es reconocida como el camino para incidir de manera efectiva en el bienestar colectivo. El siguiente apartado muestra los avances en materia de paridad de género en México y el acceso de las mujeres en las decisiones públicas del país.

III. EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA Y PARIDAD DE GÉNERO EN MÉXICO

La ciudadanía es el conjunto de derechos y obligaciones que el individuo posee por el hecho de pertenecer a una comunidad política.²³ Hablar de ciudadanía implica valorar el imaginario social, costumbres, tradiciones, valores y formas de interacción de una comunidad en específico. Por ello insistir en la paridad de género en los procesos electorales es una vía para defender e incrementar los derechos de las mujeres y su compromiso con el cumplimiento de los deberes, sin embargo, la exclusión de género en las decisiones públicas, erosiona la identidad social, limitando la oportunidad de contribuir en la vida pública de esta comunidad mediante su participación, pues limita la disposición para actuar, para emitir propuestas y para asumir un compromiso de liderazgo frente a nuestros semejantes.

La exclusión en política es una manera de subordinación social de las mujeres. La acción ciudadana va modificando poco a poco los límites de lo que debe considerarse adecuado y al paso del tiempo se logra la modificación de las leyes. Cuando esto no sucede, el orden social entra en conflicto, de ahí que el voto de la mujer es producto de la organización social en la búsqueda de la libertad y el desarrollo democrático.

²³ IEDF, *Formación para la ciudadanía y mejoramiento de la calidad de vida*, 10. Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal, IEDF, México, 2013.

El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres mexicanas se logra en el año de 1953 mediante la aprobación del voto femenino por el Congreso de la Unión y fue publicado el 17 de octubre de ese año en el Diario Oficial de la Federación. Este logro se forjó en el contexto del México conservador, donde el Estado y el Clero marcaban las normas de comportamiento social.²⁴ El proceso evolutivo por el cual se ha dado énfasis en la participación de las mujeres en política se registra a principios de 1910 con los movimientos que fundaron mujeres que compartían posturas a favor y en contra del sufragio femenino, tras diversas discusiones, en 1916 se presentaron tres propuestas en el Congreso Constituyente; dos de ellas a favor y una en contra, fundamentadas en el papel que jugó la mujer en la Revolución Mexicana como propagandistas de las ideas tendientes al sufragio, dando origen al movimiento denominado *feminismo constitucionalista* que se desarrolló en 1915 y que expone el papel de las mujeres periodistas que fueron las portavoces del pensamiento femenino en la época del presidente Cárdenas (1934-1940).²⁵

Se tienen registros de casos de participación electoral con enfoque de género que muestran con detalle las diferencias culturales de nuestro país, específicamente en Yucatán donde la incorporación de un modelo educativo a finales del siglo XIX propuesto por la Sociedad Científica y Literaria dio origen a una escuela para niñas y una publicación feminista periódica denominada la *Siempreviva*; En el Estado de Sinaloa se registró un fuerte activismo femenino de 1920 a 1940; En el Estado de Puebla se reforma la Ley Electoral del Estado para otorgar el voto femenino a nivel municipal y estatal el 16 de marzo de 1936; y en los Estados de Chiapas y Tabasco a partir de 1925 se obtiene el derecho al voto a nivel municipal. También se pueden destacar los procesos históricos de afiliación, empadronamiento y ejercicio del sufragio femenino a nivel federal durante los años 1952 a 1955.²⁶ Todos estos, son ejemplos claros

²⁴ Rivera, Claudia, Reseña crítica: "Voto e Igualdad. Sesenta años del Sufragio Femenino en México", *Revista Metapolítica*, disponible en: <http://www.revistametapolitica.com/#!Voto-e-igualdad-Sesenta-años-del-sufragio-femenino-en-México/c20h6/5564e45c0cf21fee13b8a0e8>

²⁵ Rocha, Martha, "El debate sobre el sufragio femenino en el Constituyente de 1916. La iniciativa de Hermila Galindo Acosta", en García, María del Rocío (comp), *Sesenta años de lucha por el sufragio femenino en México. 1953-2013. Miradas regionales sobre el reconocimiento del voto de la mujer*, México, BUAP - LXII Legislatura- Cámara de diputados, 2014, p. 35.

²⁶ García, María del Rocío, "El voto femenino en México y la importancia de legislación perspectiva de género", en García, María del Rocío (comp), *Sesenta años de lucha por el*

donde la acción de unas cuantas mujeres dedicadas sobre todo a la educación, cambiaron el rol de la mujer para lograr su integración al ámbito político, logrando el voto en elecciones para presidente de la República Mexicana en 1958.²⁷

A partir de 1953 en ambas cámaras del Congreso de la Unión participaron mujeres. Los principales casos registrados son los que se presentaron a principios 1955 en la XLIII Legislatura.²⁸ Con el paso del tiempo, los avances han sido contundentes. Para 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y se elaboró el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); En este documento no se consideraba la regulación de la participación de las mujeres para los cargos de elección popular. Fue hasta 1993, que el COFIPE realiza la recomendación a los partidos políticos para la inclusión de las mujeres en las listas de candidatos, en su fórmula de propietarias y suplentes, para cargos de elección popular a nivel federal, sentando las bases para la igualdad.

En 1996 se reforma el COFIPE en materia de paridad de género, en la que se estableció que los partidos no podrían postular más de un 70% de candidaturas de un mismo sexo. Esta adecuación solo se mencionó sin legislar sobre las sanciones por incumplimiento.²⁹

En el año 2002 tras una nueva reforma al COFIPE se obligó a los partidos políticos a postular mujeres en las listas de candidatos (mayoría relativa y representación proporcional) en una sola fórmula como propietaria y suplente, cubriendo una proporción de 70-30 en las listas de candidaturas. Los procesos de selección de candidatos al interior de los partidos también tuvieron que modificarse para atender las cuotas de género y se hizo evidente un gran

sufragio femenino en México. 1953-2013. Miradas regionales sobre el reconocimiento del voto de la mujer, BUAP-LXII Legislatura-Cámara de diputados, IEDF, México, 2014, pp. 391-401.

²⁷ Luna, Margarita, "El voto de la mujer bajo el régimen de usos y costumbres en México", en Instituto Federal Electoral (comp), *Retos a 60 años de la aprobación del voto de las mujeres en México*, IFE- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, México, 2013, p.184.

²⁸ Gastélum, Diva y Cruz, Lorena, *Senadoras de México 1958-2012*, Senado de la República-LXII Legislatura, México, 2013, p. 15. El autor menciona que eligieron a cuatro diputadas: Remedios Albertina Ezeta (Estado de México), Margarita García Flores (Nuevo León), Guadalupe Urzúa Flores (Jalisco) y Marcelina Galindo Arce (Chiapas).

²⁹ Peña, Blanca, "La paridad de género: eje de la reforma político electoral en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, México, Núm. 14, 2014, p. 38.

vacío en la formación de nuevos cuadros en todos los partidos políticos los cuales tuvieron la obligación de promover la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión. De la totalidad de solicitudes de registro, los partidos no podían rebasar el 70% de candidatos propietarios de un mismo género³⁰, ésta reforma representó un gran avance para la participación de las mujeres en el ámbito político.

Para el 2008 se realizaron nuevas modificaciones en materia de paridad de género, que estipularon que los partidos políticos debían incluir al menos el 40% de sus candidatos de un mismo género, registrados para diputados y senadores, esto impulsó a los partidos políticos a aumentar de un 30% a un 40% el número de candidatas en las listas de candidaturas, sin embargo, no faltaron los procedimientos para hacerlas renunciar una vez que ganaran la elección. En esta reforma también se solicitó mediante el artículo 78, párrafo 1, inciso a) y c) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), destinar el 2% del gasto público anual a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Bajo la reforma realizada en 2008, se llevaron a cabo las elecciones intermedias de 2009, las cuales se caracterizaron por las malas prácticas en la conformación de las listas nominales, tal fue el caso de las *Juanitas*,³¹ diputadas electas que, una vez instaladas en sus curules en el Congreso de la Unión en San Lázaro, renunciaron para que los suplentes de género masculino tomaran posesión del cargo de manera oficial.

En el año 2013 se cumplieron 60 años del voto de las mujeres en México, y para transmitir un mensaje de equidad, la Presidencia de la República envió al Senado una iniciativa para reformar el COFIPE en materia de paridad de género. Los artículos modificados fueron los siguientes:

³⁰ Instituto Nacional Electoral, "Línea del tiempo de las reformas electorales federales", disponible en http://www.ine.mx/documentos/CDD/2010/Sitio20anios/reformas_electorales.html consultado el 2 de agosto de 2021.

³¹ Camil, Jorge, Las "Juanitas de San Lázaro", *La Jornada*, México, 2009, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/18/opinion/021a2pol> consultado el 12 de agosto de 2021.

Artículo 218.

Párrafo segundo relativo a la suplencia del mismo género en candidaturas para diputados y Senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Artículo 219

Párrafo primero: Paridad 50/50 en las candidaturas de mujeres y hombres diputados y Senadores, propietarios y suplentes de un mismo género.

Artículo 219

Numeral 2: Eliminar la excepción del cumplimiento de paridad por método de elección democrática en candidaturas de mayoría relativa.

Artículo 220

Integración con alternancia de género en listas de representación proporcional compuestas por propietarios y suplentes de un mismo género.

Posteriormente en diciembre de 2013 se llevó a cabo la reforma en materia político electoral que provocó la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) por el Instituto Nacional Electoral (INE), así como la desaparición del COFIPE y la creación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), y una Ley General de Partidos Políticos (LGPP) la cuál estableció en la Gaceta Parlamentaria 3920-IX, 2014: 48 las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas para diputados federales y locales, esta ley incluyó las sanciones que deberían enfrentar los partidos políticos en caso de incumplimiento.

El 10 de febrero de 2014 por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación se modificó el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las

particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.³²

La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los Partidos Políticos son entidades de interés público; la ley determinara las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los Partidos Políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los Partidos Políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los Partidos Políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los Partidos Políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. El financiamiento público para los Partidos Políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgara conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley.

³² CPEUM, de (1917), el de 2016, artículo 41, fracción I y II.

Además de lo anterior el artículo 41 mandata el financiamiento público destinado a las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, el reintegro de un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, dando pie a las actividades enfocadas a la paridad de género, formación de cuadros y equidad. También explica que existirá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la Constitución y la Ley para garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

La actualización de este artículo provocó la sustitución del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), mostrando una ventana de oportunidad para promover la participación de la mujer mexicana en las decisiones políticas. La tabla 6, muestra un comparativo en materia de paridad de género entre el COFIPE vigente hasta 2013 y la LGIPE vigente a partir de 2014.

Cuadro 6. Comparativo del marco legal en materia de paridad de género (LGIPE-COFIPE)

LIBRO	DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	LGIPE	COFIPE
Libro 2	Igualdad de oportunidades y Paridad de género.	Artículo 7. Fracción 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.	Artículo 4. Fracción 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

<p>Libro 2</p>	<p>Integración de las fórmulas por el principio de paridad de género.</p>	<p>Artículo 14. Fracción 4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para Senadores y diputados, tanto en el caso de MR y RP, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género.</p> <p>Artículo 14. Fracción 5. En el caso de las candidaturas independientes, las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.</p>	<p>Artículo 14. Fracción 4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos.</p>
<p>Libro 5</p>	<p>Del conteo por separado de fórmulas y candidatos previendo la paridad de género.</p>	<p>Artículo 232. Fracción 2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de MR y por el principio de RP así como las de senadores por el principio de MR y RP se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.</p>	<p>Artículo 232. Fracción 2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de MR y RP así como las de senadores por el principio de MR y RP, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.</p>
<p>Libro 5</p>	<p>Medida para garantizar la paridad de género.</p>	<p>Artículo 232. Fracción 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>	<p>Artículo 232. Fracción 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión tanto de MR como de RP.</p>

Análisis del Artículo 41 Constitucional con relación a la paridad de género

<p>Libro 5</p>	<p>Facultades para rechazar listados que excedan la paridad.</p>	<p>Artículo 232 Fracción 4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.</p>	
<p>Libro 5</p>	<p>Medida para garantizar la paridad de género.</p>	<p>Artículo 233. Fracción 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta ley.</p>	<p>Artículo 219. Fracción 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género procurando llegar a la paridad.</p>
<p>Libro 5</p>	<p>Medida para garantizar la paridad de género.</p>	<p>Artículo 234. Fracción 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.</p>	<p>Artículo 220. Fracción 1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista, habrá dos candidaturas de género distinto de manera alternada.</p>
<p>Libro 5</p>	<p>Sanción en caso de no cumplir el plazo para rectificar la solicitud de registro de candidaturas.</p>	<p>Artículo 235. Fracción 1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 233 y 234, el Consejo General le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no</p>	<p>Artículo 221. Fracción 1. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 219 y 220, el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación,</p>

		hacerlo, le hará una amonestación pública. a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecidos en el párrafo 3 del artículo 232 de esta Ley.	rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo le hará una amonestación pública. a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente.
Libro 7	El principio de paridad en las candidaturas independientes.	Artículo 362. Fracción 1. Las fórmulas de candidatos para el cargo de senador, deberán estar integradas de manera alternada por personas de género distinto.	

Fuente: Elaboración propia con base en el criterio de paridad de género de la LEGIPE y el criterio de igualdad de género del COFIPE, México, para el proyecto VIEP 2017 Violencia política y participación ciudadana, dirigido por la Dra. Claudia Rivera Hernández.

Como se puede observar en la tabla 6, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales marca seis dimensiones que permiten garantizar el principio de paridad de género en los procesos electorales poniendo énfasis en:

- 1) La igualdad de oportunidades y paridad de género en las elecciones.
- 2) Obligatoriedad de integración de las fórmulas por el principio de paridad de género.
- 3) De la separación en el conteo de fórmulas y candidatos garantizando la paridad de género.
- 4) De las facultades de la autoridad electoral para rechazar listados que excedan la paridad de género.
- 5) De las sanciones para los partidos políticos en caso de no cumplir el plazo para rectificar la solicitud de registro de candidaturas por el principio de paridad de género.
- 6) El principio de paridad de género aplicable en las candidaturas independientes.

A más de 63 años de los logros políticos obtenidos con enfoque de género en la lucha por la democracia, se ha dado un gran paso para lograr la equidad de género, pues más escaños políticos para las mujeres, dan cuenta de mayor

inclusión, sin embargo, esto no se ha traducido en mayor equidad en la toma de decisiones públicas.

Los efectos más significativos de la reforma de 2014 pueden observarse en los Congresos Locales, en los que existe una menor presencia de legisladoras. No obstante, es importante subrayar que el incremento de mujeres en política supone también una mayor presencia en posiciones directivas, como las presidencias de comisiones relevantes y coordinaciones, así como las sub-coordinaciones parlamentarias.

IV. REALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN MÉXICO.

COMPARATIVO DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS LISTAS

DE CANDIDATURAS PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS FEDERALES

2006-2015

Hasta este punto, hemos revisado el entorno mundial y el entorno nacional en materia legal relacionada con la participación de las mujeres en política. Para apoyar la idea de que la equidad incorpora los ideales más altos de inclusión, calidad de vida y bienestar y con ello, se detona el desarrollo, citamos a Mario Bunge³³ quien establece que existen cuatro concepciones principales del desarrollo de la sociedad humana: la biológica, la económica, la cultural y la política. Esta última incide en todas las anteriores y en conjunto forman la concepción integral del desarrollo; si una de ellas es equivocada, también lo será la correspondiente concepción del desarrollo producida en el imaginario de esa sociedad en particular. De ahí que en este apartado contrastamos lo revisado en el marco legal de la política mexicana contra la realidad presentada a través de los listados oficiales de las candidaturas para diputados federales llevadas a cabo entre los años 2006 y 2015, que coinciden con los procesos de reforma en materia político electoral en México.

La tabla 7, da cuenta de la evolución de la participación de las mujeres en las listas de candidatos a diputados Federales de Mayoría Relativa en calidad de propietarios, mientras que la tabla 8, muestra los datos de las

³³ Bunge, Mario, *Ciencia, Técnica y Desarrollo*, Editorial siglo XXI, México, 2014, pp. 5-7.

suplencias femeninas. Los porcentajes marcados representan a las entidades mexicanas donde la participación de la mujer cumple con el principio de paridad de género (50%), siendo éste el rasgo evaluado en los cuatro procesos electorales aun cuando este principio solo está legalmente establecido para el proceso electoral llevado a cabo en 2015.

Cuadro 7. Elecciones para diputados Federales de Mayoría Relativa. Porcentaje de mujeres registradas como propietarias en las fórmulas de las listas de candidatos ante la autoridad electoral: 2006-2015

ESTADOS	2006	2009	2012	2015
Aguascalientes	33.33	28.57	33.33	43.33
Baja California	37.50	30.36	40.63	54.17
Baja California Sur	20.00	21.43	37.50	56.25
Campeche	40.00	42.86	50.00	55.56
Chiapas	21.67	15.63	39.58	44.44
Chihuahua	40.00	47.62	61.11	51.11
Coahuila	31.43	32.65	57.14	46.03
Colima	40.00	14.29	25.00	55.56
Distrito Federal	34.81	30.09	41.67	39.39
Durango	15.00	53.57	50.00	47.50
Guanajuato	31.43	18.75	57.14	51.59
Guerrero	20.00	23.61	41.67	48.61
Hidalgo	31.43	23.21	39.29	44.29
Jalisco	29.47	23.03	36.84	50.29
México	28.50	24.06	45.00	52.22
Michoacán	25.00	34.52	66.67	47.92
Morelos	24.00	20.00	20.00	44.44
Nayarit	33.33	19.05	50.00	33.33
Nuevo León	23.33	39.29	41.67	47.22
Oaxaca	32.73	23.38	59.09	50.51
Puebla	31.25	28.13	40.63	43.13
Querétaro	35.00	39.29	56.25	58.33
Quintana Roo	40.00	37.50	41.67	46.67
San Luis Potosí	34.29	36.73	42.86	55.36
Sinaloa	20.00	28.57	40.63	43.75
Sonora	22.86	30.61	57.14	46.03
Tabasco	23.33	35.71	37.50	45.00
Tamaulipas	30.00	32.14	50.00	40.91

Análisis del Artículo 41 Constitucional con relación a la paridad de género

Tlaxcala	26.67	25.00	33.33	42.42
Veracruz	24.76	31.97	40.48	39.83
ESTADOS	2006	2009	2012	2015
Yucatán	44.00	32.50	50.00	51.11
Zacatecas	30.00	25.00	50.00	37.50
Promedio	29.85	29.66	44.81	47.31

Fuente: Elaboración propia con base en las listas de registro de candidaturas para diputados federales de Mayoría Relativa.

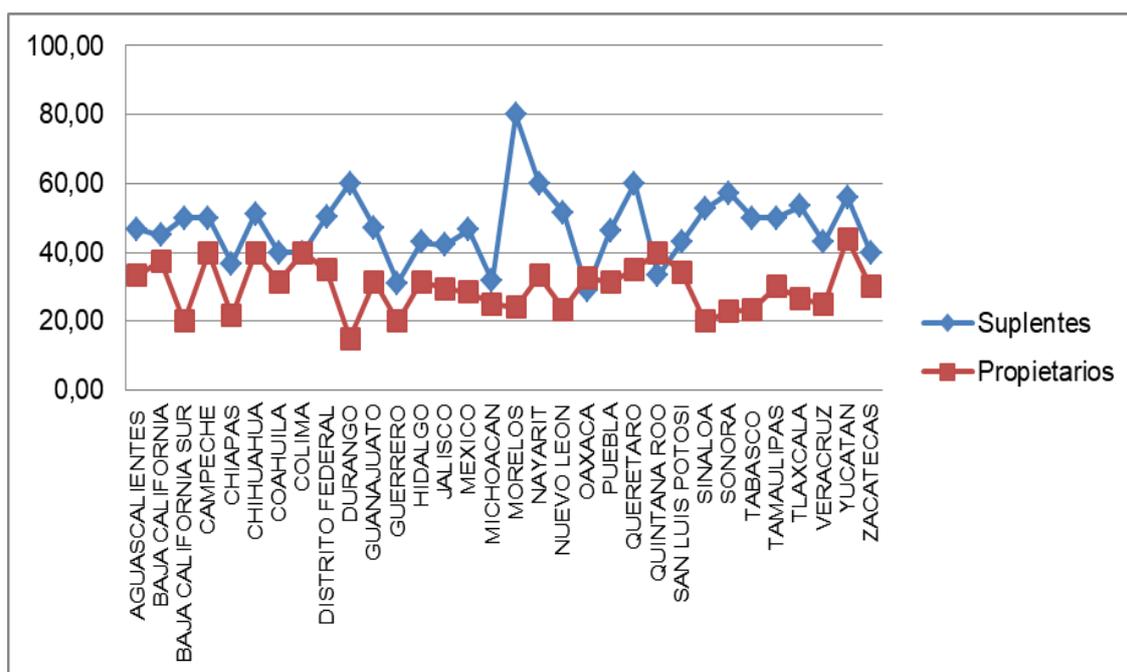
Cuadro 8. Elecciones para diputados federales de Mayoría Relativa. Porcentaje de mujeres registradas como suplentes en las fórmulas de las listas de candidatos ante la autoridad electoral: 2006-2015

ESTADOS	2006	2009	2012	2015
Aguascalientes	46.67	42.86	58.33	43.33
Baja California	45.00	44.64	59.38	51.39
Baja California Sur	50.00	57.14	75.00	56.25
Campeche	50.00	78.57	62.50	50.00
Chiapas	36.67	18.75	50.00	43.52
Chihuahua	51.11	42.86	80.56	51.11
Coahuila	40.00	59.18	78.57	44.44
Colima	40.00	57.14	62.50	55.56
Distrito Federal	50.37	40.74	59.26	39.06
Durango	60.00	32.14	75.00	47.50
Guanajuato	47.14	49.11	76.79	50.79
Guerrero	31.11	23.61	52.78	48.61
Hidalgo	42.86	39.29	67.86	44.29
Jalisco	42.11	34.87	50.00	50.29
México	46.50	40.94	76.88	52.22
Michoacán	31.67	57.14	87.50	47.92
Morelos	80.00	42.86	55.00	44.44
Nayarit	60.00	38.10	83.33	33.33
Nuevo León	51.67	34.52	52.08	47.22
Oaxaca	29.09	44.16	75.00	50.51
Puebla	46.25	32.03	60.94	43.75
Querétaro	60.00	50.00	87.50	58.33
Quintana Roo	33.33	41.67	58.33	46.67
San Luis Potosí	42.86	51.02	50.00	55.36
Sinaloa	52.50	48.21	68.75	45.00

Sonora	57.14	46.94	89.29	46.03
Tabasco	50.00	35.71	75.00	45.00
Tamaulipas	50.00	35.71	75.00	40.91
ESTADOS	2006	2009	2012	2015
Tlaxcala	53.33	33.33	58.33	42.42
Veracruz	42.86	51.70	65.48	39.39
Yucatán	56.00	35.00	70.00	55.56
Zacatecas	40.00	31.25	56.25	40.00
Promedio	47.38	42.85	67.29	47.19

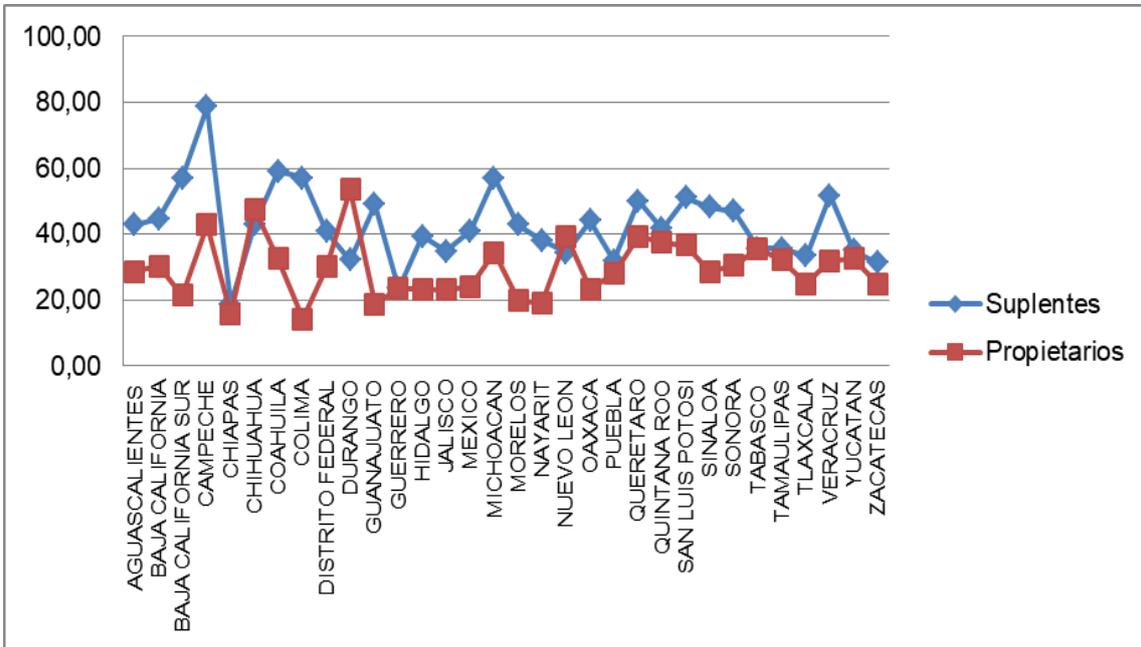
Fuente: Elaboración propia con base en las listas de registro de candidaturas para diputados federales de Mayoría Relativa.

Gráfica 2. Elecciones para diputados de Mayoría Relativa 2006. Porcentaje de mujeres registradas en las listas de candidatos ante la Autoridad Electoral Federal



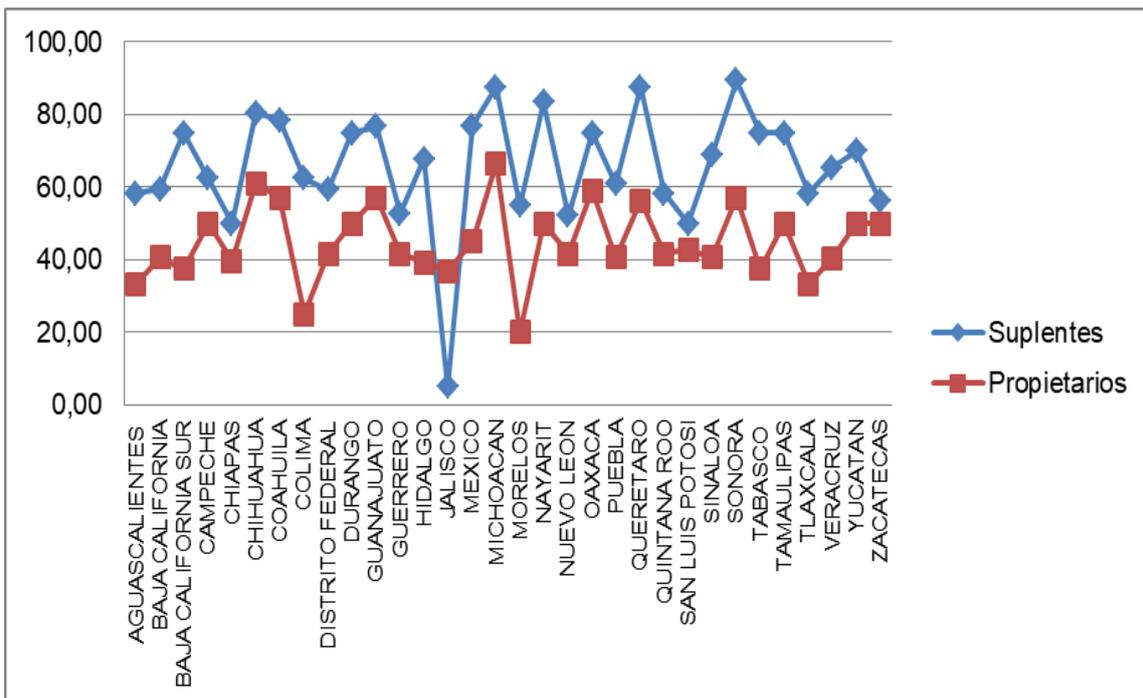
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 3. Elecciones para diputados de Mayoría Relativa 2009. Porcentaje de mujeres registradas en las listas de candidatos ante la Autoridad Electoral Federal



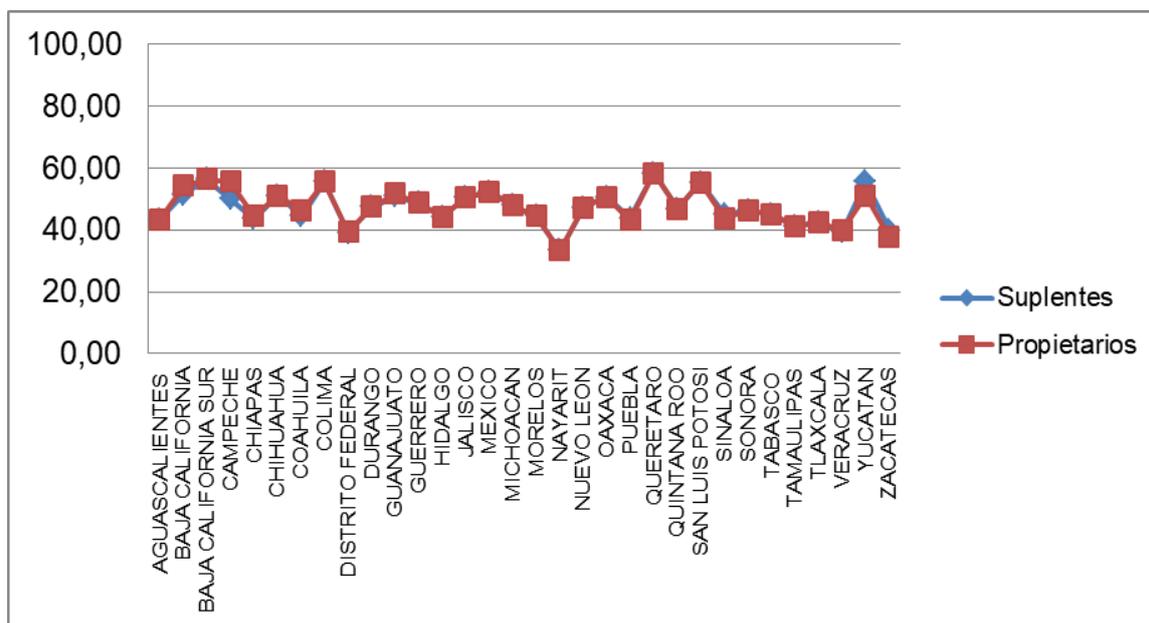
Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 4. Elecciones para diputados de Mayoría Relativa 2012. Porcentaje de mujeres registradas en las listas de candidatos ante la Autoridad Electoral Federal



Fuente: Elaboración propia.

Gráfica 5. Elecciones para diputados de Mayoría Relativa 2015. Porcentaje de mujeres registradas en las listas de candidatos ante la Autoridad Electoral Federal



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en los listados de propietarias, la participación de la mujer aumentó 17.46 puntos porcentuales entre la elección de 2006 y la llevada a cabo en 2015, mientras que la participación de la mujer en los listados de candidaturas para diputados de mayoría relativa como suplentes se ha mantenido casi constante, con una variación de aproximadamente 20 puntos porcentuales a la alza en la elección de 2012, donde se incluyó el principio de igualdad de género en la legislación electoral.

Otro dato que vale la pena mencionar es la congruencia con el marco legal que presentan los estados de Campeche, Chihuahua, Guanajuato, Oaxaca, Querétaro y Yucatán, donde los partidos políticos han designado cuotas voluntarias para la equidad desde la elección de 2012 al nombrar candidatas propietarias al 50% o más del total de los espacios que contienen los listados oficiales.

Llama la atención que los Estados de Baja California Sur, Campeche y Querétaro tienen una participación mayor o igual al 50% de suplentes mujeres en sus listados oficiales durante las cuatro elecciones analizadas.

Destacan para este análisis los estados de Campeche y Querétaro como aquellos con mayor voluntad para promover la participación de la mujer en las decisiones políticas a través del nombramiento de propietarias o suplentes en los procesos de elección de diputados Federales de Mayoría Relativa.

Por otra parte, es notorio que el 40% de las entidades del país no ha cumplido con las iniciativas de igualdad y paridad de género en los procesos electorales, las razones podrían ser explicadas debido a la falta de cuadros políticos, sin embargo, la evolución de la ley ha permitido prever e inclusive promueve la capacitación de mujeres en la política regresando al partido político un porcentaje entre 2% y 3% del total de la inversión realizada por este concepto. Entre este grupo se encuentran los estados de Aguascalientes, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. Todos ellos han presentado en los últimos años dinámicas políticas y sociales complicadas.

Es evidente que la ley ha permitido la participación de más mujeres en la vida política, pero también se han evidenciado nuevas formas de violencia de género al punto que, en la Gaceta Parlamentaria, Número 4466-IV de fecha jueves 11 de febrero de 2016, fue presentada por la Diputada perredista Maricela Contreras Julián, la iniciativa para reformar y adicionar diversas disposiciones de la “Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, la cual se transcribe a la letra:

Las cuotas de género y la posterior aprobación de criterios de paridad de género en el Congreso sin duda han dado frutos; no obstante aún falta mucho por hacer para mejorar la situación de las mujeres en la política mexicana, particularmente en los estados y municipios...En los institutos políticos a las mujeres se encomiendan actividades impuestas por estereotipos de género... la realización de tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo, proporcionan a las mujeres candidatas información falsa, se les critica por su vida privada, se les amenaza, chantajea, intimida, son víctimas de desaparición forzada para que no puedan competir por un cargo, llevan a cabo registros fraudulentos de candidatas; asignación de registro de mujeres en distritos donde su

partido pierde históricamente, se les imponen obstáculos para acceder a recursos para campañas; se les desestima y descalifica de las propuestas; sufren agresiones verbales estereotipadas y discriminatorias, agresiones físicas, violencia sexual, acoso e incluso asesinatos... Se tiene información de que durante las elecciones de 2015 se registraron 38 casos de violencia política de género, a diferencia de los dos casos registrados en las elecciones de 2012. Aún no se tiene información clara de si estos datos refieren un aumento de esta violencia, lo que sí es evidente es que son más visibles, pero hay una cifra negra que no se denuncia, por lo que es necesario que este concepto se incluya en Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; ya que sería un reconocimiento importante de su existencia y por tanto, podríamos transitar a su erradicación o tipificación como delito.³⁴

Durante la exposición de motivos, la diputada mencionó ejemplos de violencia política desde 1923 hasta los más actuales registrados durante la elección para elegir diputados federales en el 2015, su discurso incluyó evidencia de amenazas, golpes, decapitaciones, violaciones sexuales, secuestros y asesinatos que han sufrido las mujeres mexicanas que se atreven a participar en política.

V. APUNTES FINALES

A lo largo de este documento, se ha evidenciado que en el mundo moderno, existen diversos mecanismos que promueven la participación de las mujeres en política, identificamos cinco acciones que son constantes en las democracias contemporáneas: 1. Cuando los países no conceden cuotas ni marco legal que ampare la participación política de las mujeres; 2. Cuando existe una cuota de candidatas previstas en la ley; 3. Cuando los partidos adoptan medidas voluntarias para aumentar el número de candidatas. 4. Cuando existen escaños reservados para las mujeres y 5. Cuando existe una cuota de candidatas previstas en la ley y existen cuotas voluntarias adoptadas por los partidos, México se encuentra en esta categoría.

³⁴ Gaceta Parlamentaria, Número 4466-IV, México, 11 de febrero de 2016, párr. 1 y 7.

Es por esta razón que podemos afirmar que nuestro país ha logrado un gran avance democrático al promover la participación de las mujeres como actoras clave de la vida política. Con la Reforma político electoral a principios del año 2014 se promovió la participación de las mujeres en los cargos de representación popular en condiciones de paridad. Sin embargo, las evidencias muestran que ocupar un cargo de representación pública, no conduce de manera necesaria al ejercicio efectivo del poder de decisión o a la posibilidad de afectar la organización y administración de lo público.

Después de analizar las modificaciones al artículo 41 Constitucional que dieron origen a la creación de Ley General Instituciones y Procedimientos Electorales identificamos seis dimensiones que permiten garantizar la paridad de género en los procesos electorales: 1) Igualdad de oportunidades y paridad de género en las elecciones; 2) Obligatoriedad de integración de las fórmulas por el principio de paridad de género; 3) Mecanismos para garantizar la paridad de género como la separación en el conteo de fórmulas y candidatos; 4) Ampliación de las facultades de la autoridad electoral para rechazar listados que excedan la paridad; 5) Definición de sanciones para los partidos políticos que no cumplan el principio de paridad de género y 6. Recomendaciones sobre paridad para las candidaturas independientes.

Al contrastar las modificaciones a la Ley con la realidad de la asignación de mujeres a los escaños políticos, hemos encontrado que existen grandes avances en materia de paridad de género. La revisión de las listas de candidatas a Diputadas Federales de Mayoría Relativa celebradas durante los años 2006-2015, nos permiten concluir que los estados de Campeche y Querétaro son los que han tenido mayor voluntad política para promover la participación de las mujeres como candidatas en los procesos de elección popular. Es de reconocer que el 60% de las entidades del país, sí ha cumplido con el registro de mujeres en la lista oficial de candidatos registrada por sus partidos políticos.

Por lo anterior, es necesario un mayor liderazgo por parte de las mujeres mexicanas, pues existen temas pendientes como la ausencia de mecanismos

de seguimiento a los casos de violencia hacia quienes participan en política, los cuales resultan en prácticas que erosionan la ciudadanía e impiden el desarrollo democrático del país. Para este caso, recomendamos el uso de observadores internacionales y miembros de la sociedad civil que puedan evidenciar los casos que comprometan la aplicación de la Ley.

Por otra parte, es necesario profundizar el debate sobre la acción de las mujeres en el ejercicio del poder político para promover las demandas y reivindicaciones de género o de interés público, tal como la participación en política de las mujeres indígenas de nuestro país, tema que aún no se inserta en la agenda. Se esperaría que en el mediano plazo la reforma político electoral del 2014, tenga un efecto pedagógico y simbólico que permita modificar el imaginario social sobre la pertinencia de la participación de las mujeres en el poder como una cuestión de merecimiento y de justicia.

Es evidente que la modificación al artículo 41 Constitucional, producirá en los próximos años, un nuevo marco de referencia sobre el papel de la mujer en el mundo. Para acelerar este proceso, proponemos la vinculación de los partidos políticos con grupos de mujeres académicas, profesionistas y organizaciones de la sociedad civil que puedan fungir como motores de cambio social. Al generar espacios para la deliberación pública producto de la organización social, las mujeres mexicanas podremos obtener mejores condiciones laborales, económicas políticas y sociales.

VI. FUENTES CONSULTADAS

BENAVENTE, María Cristina y Valdés, Alejandra, *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: Libros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

BUNGE, Mario, *Ciencia, Técnica y Desarrollo*, Editorial siglo XXI, México, 2014.

Cámara de diputados. LXIII Legislatura, Gaceta Parlamentaria, Número 4466-IV de fecha jueves 11 de febrero de 2016. Iniciativa presentada por la Diputada Maricela Contreras Julián (PRD) para reformar y adicionar

diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México.

CAMIL, Jorge, Las Juanitas de San Lázaro, *La Jornada*, México, 2009, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/18/opinion/021a2pol>.

COFIPE, Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 14 de enero del 2008, disponible en http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b

CONAPO, Proyecciones de la población 2010-2050, consulta de datos, Consejo Nacional de Población, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

COPENHAGUEinfo, *Política de Dinamarca. Partidos Políticos y gobierno danés*, disponible en <http://www.copenhague.info/politica-dinamarca/>

DOF, Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación, México, 29 de enero de 2016, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016

_____, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de febrero de 2014. disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

DURAND, Víctor Manuel, *Ciudadanía y Cultura Política*, Ed. Siglo XXI, México, 2004.

FAO, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. FAO, disponible en <http://www.fao.org/3/a-i4646s/index.htm>

GASTÉLUM, Diva y Cruz, Lorena, *Senadoras de México 1958-2012*, Senado de la República—LXII Legislatura, México, 2013, p.15.

GARCIA, María del Rocío, (comp), *Sesenta años de lucha por el sufragio femenino en México. 1953-2013. Miradas regionales sobre el reconocimiento del voto de la mujer*, BUAP- LXII Legislatura. Cámara de diputados, México, 2014.

IEDF, *Formación para la ciudadanía y mejoramiento de la calidad de vida*, 10. Temas de participación ciudadana en el Distrito Federal, México, IEDF, 2013.

INE, Línea del tiempo de las reformas electorales federales, México, 2010, Instituto Nacional Electoral, disponible en http://www.ine.mx/documentos/CDD/2010/Sitio20anios/reformas_electorales.html

INEGI, *Estadísticas a propósito del día internacional de la familia mexicana*. disponible en www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/familia2016_0.pdf

INEGI-INMUJERES, *Boletín de prensa* Núm. 273/13, Aguascalientes, Ags., 13 de julio de 2015, disponible en www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enut/enut2014/default.aspx.

INMUJERES, *Estadística Inmujeres. Sistema de Indicadores de Género*, disponible en www.gob.mx/formas/panorama_general.php?menu1=6&IDTema=6&pag=1.

_____, Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres. Logros 2015, Inmujeres, México, D.F.

LAMAS, Martha, *Cuerpo, Sexo y Política*, Ed. Océano, Colección Debate Feminista, México, 2014.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación. México, 23 de mayo de 2014, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. México, 23 de mayo del 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf>

Ley General de Partidos Políticos, 23 de mayo del 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgpp.htm>

LUNA, Margarita, El voto de la mujer bajo el régimen de usos y costumbres en México, en Instituto Federal Electoral (comp), *Retos a 60 años de la aprobación del voto de las mujeres en México*, IFE-Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, México, 2013.

MARDINI, Ahmad, OMAN: Pionero del Golfo por participación femenina en política, *Inter Press Service. Agencia de Noticias*, Abu Dabi, 1997, párr. 5, disponible en <http://www.ipsnoticias.net/1997/11/oman-pionero-del-golfo-por-participacion-femenina-en-politica/>

OEA, Historia en Breve de la Comisión Interamericana de las Mujeres, *CIM*, disponible en <http://www.oas.org/es/cim/historia.asp>

OEM, Mensaje del secretario General de la OEA en el Día Internacional de la Mujer. Publicado el 9 de marzo de 2015, disponible en <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n3732360.htm#sthash.p6BthoXB.dpuf>

ONU, *World Population Prospects: The 2015 Revision. Key Findings and Advance Tables*, Department of Economic and Social Affairs/Population Division, ONU, Working Paper No. ESA/P/ WP.227, New York, 2015, disponible en www.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf

ONU Mujeres, *Día Internacional de la Mujeres: 8 de marzo 2016*, disponible en <http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/international-womens-day>

_____, *El progreso de las mujeres en el mundo 2015.2016 Transformar las economías para realizar los derechos*. Ficha informativa global. ONU Mujeres. disponible en <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/4/progress-of-the-worlds-women-2015>

PEÑA, Blanca, La paridad de género: eje de la reforma político electoral en

México. *En: Revista Mexicana de Estudios Electorales*, México, Núm. 14, 2014.

Presidencia de la República, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México (ODM). *Informe de Avances 2015*, México, D.F., 2015, disponible en www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx/odm/doctos/InfMex2015.pdf

_____, Gabinete de la Presidencia de la República, 2013, disponible en www.gob.mx/presidencia/estructuras/el-gabinete-legal-y-ampliado?idiom=es-MX.

Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación Contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018. Diario Oficial de la Federación. Sexta Sección del 30 de agosto de 2013, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013

RIVERA, Claudia, Reseña crítica: Voto e Igualdad. Sesenta años del Sufragio Femenino en México, *Revista Metapolítica*, México, 2014.

ROCHA, Martha, El debate sobre el sufragio femenino en el Constituyente de 1916. La iniciativa de Hermila Galindo Acosta, en García, María del Rocío (comp), *Sesenta años de lucha por el sufragio femenino en México. 1953-2013. Miradas regionales sobre el reconocimiento del voto de la mujer*, BUAP-LXII Legislatura. Cámara de diputados, México, 2014.

UIP, Las mujeres en el parlamento en 2015, *Unión Interparlamentaria por la democracia para todos*, Ginebra, Suiza, 2016, párr. 3.

UNESCO, *Día Internacional de la Mujer. Reconsiderando el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, disponible en www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-andcelebrations/celebrations/international-days/international-womens-day-2015/.

UNICEF, *En Haití se combate la violencia por razón de género y se cambian las percepciones*, Haití, 2010, disponible en http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/haiti_56589.html

SEN Amartya, *The idea of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2009.

Senado de la República, Legislatura LXIII, Directorio de Comisiones. disponible en www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=3&sm=6.

SCJN, Conoce la corte. Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en www.scjn.gob.mx/conocelacorte/Paginas/ConoceLa-Corte.aspx.

CAPÍTULO 6

CAMPAÑAS NEGATIVAS: ENTRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LA DEMOCRACIA

MA. AIDÉ HERNÁNDEZ GARCÍA
GUILLERMO RAFAEL GÓMEZ ROMO DE VIVAR

SUMARIO: I. Introducción. II. Nociones en materia de campañas y propaganda negativa. III. Elecciones y reforma político-electoral en el marco de campañas electorales en México. IV. Retos y perspectiva futura. V. Conclusión. VI. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio de las campañas electorales representa en la democracia moderna un medio indispensable para la obtención y captación de votos, además es una herramienta que permite consolidar un acercamiento por parte de los cuerpos políticos de representación ciudadana hacia diversos sectores, grupos e individuos en aras de reforzar su militancia, consolidar sus simpatizantes, difundir sus proyectos e ideologías políticas, así como en el mejor de los casos, establecer un diálogo permanente con el electorado que parte desde el proceso electoral y que debe continuarse necesariamente en el desempeño como autoridades formalmente electas.

En México, en la medida que la lucha por la obtención de la preferencia del electorado se intensificó, generando nuevas opciones partidistas y una sociedad con herramientas de consulta en mayor medida a su alcance, los resultados en las elecciones han sido más cerrados y el margen entre los primeros lugares se ha visto reducido considerablemente; fue así que, el uso de campañas negativas en contra de los contendientes se tornó en una práctica cotidiana y se utilizó como el principal medio para lograr la victoria electoral, ello a pesar del vaivén de las reformas electorales surgidas en la materia y que pugnaron por una prohibición de las mismas.

En consecuencia, la finalidad teórica democrática de las campañas se olvidó y se pasó al pragmatismo, y en México si bien éstas sirven para difundir propuesta y/o la imagen del candidato, también para manipular el voto y

desinformar al votante. Lo anterior, se observa de manera clara, principalmente, con las campañas negativas del año 2006, 2012, y por lo que dejan ver estas, todo parece indicar que permanecerán por la debilidad legal que existe para evitarlas, tal como se fundamentara más adelante. Por tanto, como señala Sartori en su obra *Partidos y Sistemas de Partidos*, la existencia de campañas negativas no fortalece la democracia, pues mienten, manipulan información y esto hace que los públicos estén desinformados o con información parcial o errónea por lo que el voto que resulte de ellas estará sesgado y no será informado ni objetivo, elemento fundamental para lograr elecciones democráticas.

II. NOCIONES EN MATERIA DE CAMPAÑAS Y PROPAGANDA NEGATIVA

En un sentido conceptual, puede considerarse como campaña electoral a las actividades organizativas y comunicativas realizadas por candidatos y partidos políticos con la finalidad de captar votos;¹ tales actos provienen de un financiamiento que parte de un sustento público o privado, ello mediante una regulación específica donde se establecen tiempos, sanciones, actores intervinientes, así como espacios donde pueden ejercerse las diversas acciones enfocadas a la promoción y difusión tanto del candidato como de su plataforma o programa electoral que representa.

Ahora bien, en atención a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se entiende por campaña electoral al conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto. En tanto que por actos de campaña se comprenden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.²

Además, el mismo cuerpo normativo considera a la propaganda electoral como la actividad de campaña que debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los

¹ Diccionario Electoral, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2003, p. 121.

² Artículo 242. Título Segundo, De los Actos Preparatorios de la Elección Federal. Capítulo Cuarto, De las Campañas Electorales, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral para la elección en cuestión. En concordancia con ello, del análisis de la norma se desprende de forma más precisa que los elementos que integran la propaganda electoral y que son parte de la campaña electoral son:

- Pintas en bardas.
- Mantas y espectaculares.
- Volantes, pancartas.
- Propaganda utilitaria y similar.
- Propaganda en diarios, revistas y medios impresos.
- Inserciones, anuncios publicitarios y similares.
- Gastos de producción y edición de mensajes y spots de radio, televisión, internet y redes sociales.

Hay que apuntar que en México existen campañas electorales en tres niveles: municipales, estatales y federales, cada una de ellas con normatividad diferenciada, pues se pretende que cada una pueda tener los límites claros de su actuación para evitar vicios u omisiones del marco legal, tal como un uso inadecuado de su recurso o uso excesivo del mismo. En el caso de México, hay que aclarar que después de la reforma de 2014 existen candidatos independientes, quienes también pueden realizar campañas políticas en los tres niveles.

A nivel federal, que es donde se centra este artículo, los medios de comunicación, entendiendo por estos: radio, televisión cine y redes sociales, son los principales espacios donde las campañas electorales se construyen y se exponen a los públicos. En este sentido, hay que destacar que, en lo referente a disposiciones normativas, las campañas políticas trajeron consigo una evolución normativa a fin de establecer con mayor certeza facultades, deberes y derechos en cuanto a los contenidos de la propaganda y actos de campaña, ello en el marco de diversas reformas electorales surgidas de forma conjunta con nuevas atribuciones para las instituciones electorales y medios de organización y participación ciudadana.

En la actualidad, el artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, deja claro los tiempos de precampaña, campañas electorales, financiamiento, tiempos en aire de los partidos políticos tanto en radio como en televisión, así como el uso de los recursos por parte de estos institutos, también se prohíbe las campañas negativas, además de que establece que la institución que llevará a cabo regulará y sancionará esta actividad será el Institución Nacional Electoral,

Artículo 41.

[...] La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...] Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público [...]

[...] Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado [...].

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a

prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley [...].

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley [...].

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley [...].

[...] Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero [...].

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en

la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley [...].

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley [...].

[...] VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución [...].

[...] La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas [...].

Legalmente, como se puede apreciar, la ley intenta generar elecciones imparciales, con certeza, legalidad, independencia, y objetividad, y en concordancia esta normatividad, la Ley General de Partidos Políticos³, en el artículo 25 inciso a), comprende la obligación que tienen estos institutos de llevar a cabo sus actividades atendiendo a principios democráticos, como se cita a continuación: “Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos”.

Sin embargo, a pesar de la existencia de estas leyes, se observa que en las últimas elecciones federales en México aún no se ha logrado elecciones que den certeza, que estén en un marco de la legalidad ni mucho menos objetivas, y la existencia de las campañas negativas es un claro ejemplo de ello. En consecuencia, cuando una campaña no atiende los elementos destinados a una competencia basada en el respeto a las reglas y el fortalecimiento de principios democráticos, se puede configurar como una campaña negativa o negra, misma que se destina principalmente a emitir referencias de partidos políticos y candidatos mediante mensajes cuya estrategia es atacar programas, personalidad y trayectoria de los contendientes, cuyo contenido es por lo general mensajes sucios, engañosos, injustos, cínicos, irrelevantes, emocionales y no racionales, causando un impacto perjudicial y degradante.⁴

Otra noción que determina la campaña negativa comprende aquellas que toman como principal sustento el ataque y la crítica en contra de algún

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo de 2014.

⁴ Temkin, Benjamin y Salazar, Rodrigo, *Libertad de Expresión y Campañas Negativas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 28.

candidato o partido político, con el objeto primordial de comunicar errores y debilidades para con ello denigrar, denostar e injuriar al opositor. Con lo cual los elementos de tipo personal, profesional y trayectorias son puestas en tela de juicio, a la par de aspectos negativos, equivocaciones y situaciones donde se ven involucrados y afectados con sus conductas sin importar constatar la veracidad de estas, por parte de los acusadores en una elección popular.⁵

Se considera entonces que una campaña negativa puede resultar importante en el entendido de expresar posibles fallas, actos de complicidad y corrupción, así como aquellos actos que pueden comprenderse como importantes y que el elector debe conocer previo a la emisión de su voto, por tanto, un mensaje negativo puede brindar información desconocida por parte del elector. Sin embargo, al caer en excesos lo que implica críticas infundadas, señalamientos obtusos y desinformación al margen de la difusión de dichos mensajes fuera de los tiempos y plazos legales establecidos, trae consigo nociones perjudiciales para el análisis y manejo de información por parte del elector, y lo más grave, debilita a la democracia, pues desinforma y manipula el voto, muchas veces utilizando el miedo.

Desafortunadamente, en los últimos años, las campañas negativas están siendo parte de la cotidianeidad en los procesos electorales en México, los cuales cada vez tienen a ser más competitivos, por lo que los partidos políticos con la finalidad de acaparar un mayor número de votos en la lucha de la preferencia política, realizan este tipo de campañas sin importar el posible daño que puedan causar no sólo en los índices de participación o abstencionismo ciudadano, sino a la pérdida de fortaleza en las propias instituciones del sistema electoral y la existencia de la democracia.

Antes de analizar las campañas negativas, así como su normatividad para el caso mexicano, cabría señalar que estas no surgieron en México, sino que, al igual que las campañas políticas, se importaron, fundamentalmente, de EE. UU., país que se considera precursor de ambos tipos de campañas. Hay que recordar que las últimas campañas en este país con contacto directo con el electorado, poca utilización de los medios de comunicación y técnicas de

⁵ Buendía José y Azpiroz José Manuel, *Medios de Comunicación y la Reforma Electoral 2007-2008*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 77.

marketing fueron la de Franklin Delano Roosevelt en 1936 y la Harry Truman en 1948. Es así que a la mitad del siglo pasado la profesionalización, así como las técnicas y el uso de los medios dieron un giro a las campañas políticas en EE. UU., y con ello al surgimiento y desarrollo de las campañas negativas.

En la elección de 1956, Dwight Eisenhower, republicano que enfrentaba al demócrata A. Stevenson, recurre a una agencia publicitaria para que se haga cargo de su campaña política. Desde este momento se incrementó el papel de los especialistas y el uso de los medios de comunicación, principalmente, la televisión en las campañas políticas “Rosser Reeves fue uno de los precursores de la publicidad política televisada, pues creó para [...] Eisenhower [...], un espacio donde el candidato respondía a breves preguntas sobre temas generales y que se emitió en 40 estados, [...] ganó en 39”.⁶ Estas elecciones estuvieron marcadas por la publicidad negativa, ya que por primera vez se usaron para la campaña anuncios televisivos negativos, Stevenson utiliza el formato “promesa contra gestión” hacia Eisenhower.

Otro de los usos de la campaña negativa se da en la década de 1960, donde comienza la introducción de la informática en la política, uno de los precursores fue “Richard Viguerie, republicano, que en 1964 creó una base de datos de personas que contribuyeron en la campaña de Barry Goldwater [...], llegó a ser tan completa que a finales de los sesenta contribuyó a cambiar el péndulo político hacia el partido republicano”.⁷ Sin embargo, lo novedoso de este año, fue el uso efectivo de las campañas negativas con el comercial “Daisy Girl” de Tony Schwart; en él se veía a una niña recogiendo flores en primavera y se oía una voz efectuando una cuenta atrás, a lo que seguía una explosión atómica y el hongo que la caracterizaba.⁸

El tema de la guerra era un tema fundamental para la campaña, así que con una vez que se transmitió este comercial tuvo el efecto esperado: inspirar miedo y que se votara en contra de Barry Goldwater. Este spot fue muy polémico pues no estaba reflejando una realidad, sino que jugaba con un futuro y ponía la posibilidad de las consecuencias de la guerra sí votaba por ese

⁶ Luque, Teodoro, *Marketing Político. Un análisis del intercambio político*, Barcelona, Editorial Ariel, 1996, p. 11.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

candidato. A partir de este comercial, quedó claro: la importancia de una campaña negativa para ganar una elección, que este tipo de spot no necesitan tantas repeticiones para tener éxito, la falta de ética que las campañas políticas, así como la necesidad de regularlas.

En consecuencia, la década de 1970 estuvo marcada por el escándalo del Watergate⁹ y tuvo gran significancia la polémica derivada de las prácticas abusivas en el campo político-electoral. Las campañas políticas al paso del tiempo fueron haciéndose más técnicas, al igual que las campañas negativas, ejemplo de ello fue que en la década de 1980 se observó una gran “utilización de los sondeos y para los noventa se utilizaron técnicas de marketing más sofisticadas ya sea en sondeos, sesiones de grupo, *infomercials*, *telemarketing*, *marketing* directo, utilización de la televisión por cable, etcétera”.¹⁰

Es así, como en la década de 1990 las campañas negativas llegaron a México, su utilización y publicidad dejó ver la necesidad de su regulación. Hay que mencionar que, en el caso mexicano, la utilización sin límites normativos claros de este tipo de campañas sólo por parte de la élite en el gobierno es debido, principalmente, a que el presidente otorga las concesiones de radio y televisión¹¹, por lo que puede controlar su contenido, por tanto, la competencia se ha realizado en desigualdad y con la posibilidad de una campaña negra al que le dispute el poder a la presidencia de la República.

En este contexto, hay que señalar que las campañas negras no abonan a la democracia, debido a que no intentan dar a conocer las propuestas, contrariamente, abusan de la crítica, y muchas veces infundadas, con el sólo objetivo de generar miedo para descalificar al contrincante, es decir, juegan fundamentalmente con la parte emocional del votante, el cual ante el temor de que puede ser peligroso un candidato prefiere votar por otra opción. Esta situación debilita a la democracia, pues no llega al poder el que mejores propuestas tiene o el de mayor trayectoria, sino aquel que tiene más poder y

⁹ Watergate fue un gran escándalo político que tuvo lugar en Estados Unidos en la década de 1970 a raíz de un robo de documentos de las oficinas Watergate de Washington D. C., sede del Comité Nacional del Partido Demócrata de Estados Unidos, así como el posterior intento de encubrimiento de la administración Nixon de los responsables.

¹⁰ Luque, Teodoro, *op. cit.*, nota 6 p. 13.

¹¹ Espino, Germán, *El Nuevo escenario de las campañas presidenciales*, México, La Jornada Ediciones, 2006, p. 89.

dinero para comprar medios de comunicación, para contratar una agencia que le elabore una campaña negativa efectiva hacia su principal opositor, es decir: mentir, calumniar o hasta exagerar acontecimientos para que su opositor más cercano quede descalificado en la carrera por los votos.

Entonces, el uso de las campañas negativas en un proceso electoral deja ver el debilitamiento de partidos políticos en el cumplimiento de las funciones previamente enlistadas, lo que se refleja en la actual crisis tanto en su militancia como en su ideología, contribuyendo así al incremento de la desconfianza y descrédito por parte de la ciudadanía.

III. ELECCIONES Y REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL EN EL MARCO DE CAMPAÑAS ELECTORALES EN MÉXICO

Para entender la reglamentación actual de las campañas electorales en México, hay que recordar que a partir que de 1940 a 1988 en México existió lo que Sartori llamó un partido hegemónico,¹² donde lo que predominó eran campañas electorales sin una competencia real, si bien existían partidos políticos, estos no podían competir en términos de igualdad y mucho menos llegar al poder, además se encontraban subrepresentados y sin garantías reales de competición,¹³ por tanto, su nivel de representatividad así como la fuerza de su impacto tanto en participación como en alzar la voz sobre asuntos políticos no eran lo suficientemente determinante al interior del régimen.

En ese tenor, en 1988, en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se dio una escisión de un grupo de priistas, entre ellos, Cuauhtémoc Cárdenas y Muñoz Ledo, quienes formaron el Frente Democrático Nacional, posteriormente Partido de la Revolución Democrática (PRD), este Frente tuvo una gran fuerza política, la cual no sólo radicó en el peso del apellido Cárdenas, sino también en el contexto social, político y económico que vivía en aquellos años México: en 1982 y 1988 se dieron crisis económicas muy fuertes, en consecuencia la población se encontraba con una gran inconformidad no sólo por el desempleo, sino por la incertidumbre laboral en

¹² Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp. 275-787.

¹³ Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1993, p. 22.

que estaban; aunado a lo anterior sucedió el temblor en 1985, el cual afectó, principalmente, a la Ciudad de México, aquí la sociedad mostró una gran organización autónoma al gobierno, quien se tardó en responder a este desastre natural; finalmente, se hacía claro el cansancio social al autoritarismo de casi sesenta años. En este contexto, Cuauhtémoc Cárdenas logró un apoyo y canalizó el descontento de la población. Ahora, a esta nueva fuerza electoral hay que sumarle la del PAN, partido que desde la década de 1940 estaba ya presente en el sistema de partidos en México y luchando por espacios políticos.

Es así como en 1988,¹⁴ por primera vez se observa una real competencia política entre tres fuerzas políticas: PRI, PAN, PRD; donde el PRI podía perder las elecciones. Esta nueva coyuntura logró el cambio de rumbo y la forma de llevar las campañas electorales a partir de esta fecha adquiere mayor importancia los medios de comunicación en especial la televisión, son nuevos tiempos de competencia política:¹⁵

- Debilitamiento del Partido Revolucionario Institucional, como fuerza hegemónica.
- El incremento de la participación ciudadana lo que pugnaba por elecciones mayormente libres y transparentes.
- La presencia cardenista en ciertas regiones del país, impactando las preferencias electorales y el sentido del voto ciudadano, tal fue el caso de Michoacán, Estado de México y Distrito Federal.
- El descontento e inconformidad de la política económica y social implementada por el Ejecutivo en turno, lo que predecía un posible rechazo en la continuidad del candidato del su partido en el desarrollo de la función del gobierno para el sexenio siguiente.

¹⁴ También fue muy importante en la apertura política la reforma de 1977. En la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) se estableció entre otras normas: 300 diputados electorales fijos de acuerdo a un criterio geográfico; 100 diputados de representación popular; disminuye de 2.5% a 1.5% el porcentaje de votos necesarios para que cualquier organización política pudiera obtener su registro como partido político y establece el registro condicionado; incluye a la oposición en la conformación del Colegio Electoral con 40 diputados, y los complementa con 60 del PRI; da a los partidos políticos tiempo en radio y televisión no sólo en épocas electorales; apoyo económicamente a todas las organizaciones políticas con registro para la realización de sus campañas electorales.

¹⁵ Crespo, José Antonio, *Los Estudios Electorales en México*, México, CIDE, 1998, p. 266.

Los resultados de las elecciones de 1988 fueron muy cuestionados, de hecho la sociedad consideró que hubo un gran fraude electoral, y ante la organización social y política que estaba alrededor, principalmente de Cuauhtémoc Cárdenas, el gobierno de Carlos Salinas tuvo que hacer diversas concesiones a la oposición, entre ellas podemos citar, el reconocimiento de victorias electorales en municipios y en algunos estados, tal fue el caso de Baja California y Guanajuato, acontecimientos que dejaron ver que la alternancia estatal y la transición a la democracia podían ser una realidad.

Con tales transformaciones, el escenario nacional no quedó exento de ser parte de la llamada tercera ola de democratización, al ser coincidente y presentar datos comunes con elementos que formaron parte de dicha ola, tales como: a) Las transiciones hacia las democracias se volvieron más frecuentes en comparación con décadas pasadas; b) Los regímenes democráticos presentan una mayor duración y la transición hacia ellos a partir de autoritarismos se triplica; c) A diferencia de la segunda ola, la incidencia de ruptura de regímenes democráticos se reduce dramáticamente.¹⁶

En ese sentido y atendiendo a tales transformaciones significativas, en México aparece la reforma electoral de 1990, la cual sin duda generó un avance significativo en cuanto a brindar mayor certeza y confiabilidad tanto al desarrollo de elecciones como a los actores políticos involucrados en ellas. Destaca en dicha reforma la expedición de una nueva ley electoral mediante el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la aparición de un organismo electoral autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de la organización de procesos electorales, es decir, el Instituto Federal Electoral; la creación del padrón electoral así como la credencial para votar; reglas de financiamiento específico y fiscalización en el uso y gasto de recursos para partidos políticos; así como la aparición del Tribunal Federal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, en conjunto con un sistema de justicia electoral incluyendo medios y recursos de impugnación.

¹⁶ Mainwaring, Scott y Pérez-Liñán, Anibal, *Democracies and Dictatorships in Latin America*, USA, University of Pittsburgh, 2014, p.362.

Con estas reformas y la nueva competitividad, se inicia la nueva era de las campañas electorales en México, las cuales se jugarían en gran medida en los medios de comunicación, principalmente en la televisión. En las elecciones de 1994 los contenidos de campañas fueron diferenciados, en tanto que el PRI pugnaba por la estabilidad y el desarrollo económico, el PRD destacaba la situación del fraude de 1988, promoviendo la necesidad de optar por una alternativa mediante una postura ideológica de izquierda, en tanto que el Partido Acción Nacional, figuró en un discurso de apertura económica, desarrollo social y empleo; empero, las campañas negras se hicieron presentes.

Es así como el PRI siendo la primera fuerza nacional, relaciona a su competidor más fuerte el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en los medios se intentó venderlo como el candidato de la violencia, tema que fue muy bien explotado por el partido en el gobierno, ya que también había ocurrido el asesinato de Luis Donaldo Colosio candidato a la presidencia de la República por parte del PRI.

En este contexto, se observó una campaña de miedo, caracterizada por descalificación y poca profundidad en las contrapropuestas¹⁷ hacia el candidato de la izquierda y su posible vinculación con el EZLN; con esto fue contundente la configuración de una guerra sucia, término vinculado con el contenido de una campaña negativa, comprensible como aquellas acciones indebidas y desproporcionadas que llevan a cabo terceros para intervenir en una contienda electoral aprovechando su posición de ventaja a fin de desequilibrarla.¹⁸

En este contexto, y con la legitimidad que logró Carlos Salinas de Gortari en su gobierno: Ernesto Zedillo Ponce de León ganó en las elecciones de 1994. Su gobierno presenta diferentes altibajos, inicia con una fuerte crisis económica, con la existencia del EZLN y con una crisis interna de su partido el Revolucionario Institucional, por tanto, esto le lleva no sólo a realizar cambios económicos, sino también políticos, en respuesta de ello, promueve la reforma

¹⁷ Navarrete Vela, Juan Pablo, *Partidos Políticos y Campañas Electorales*, México, Red Tercer Milenio, 2012, p.108.

¹⁸ Buendía José y Azpiroz José Manuel, op. cit., nota 5, p. 21.

electoral más importante del sistema de partidos en México, después de 1977: la ley electoral de 1996, en donde se estipulaba, principalmente:¹⁹

- El retiro de la representación del poder ejecutivo del IFE.
- Desapareció el registro condicionado de los partidos políticos y sólo quedó la vía de registro definitivo.
- Se elevó de 1.5% a 2% el porcentaje requerido para que un partido pudiera conservar su registro y sus prerrogativas
- En materia de financiamiento, se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalecerían sobre los de origen privado (se establecieron dos grandes partidas: 30% del financiamiento público total se distribuye entre los partidos de manera igualitaria, y el 70% restante, se hace de acuerdo con su porcentaje de voto en la elección inmediata anterior.
- Ningún partido podría tener por sí sólo más de 300 diputados por los dos principios (60% de la cámara, en lugar de 315 introducido en la reforma de 1993, la cual había sustituido el límite máximo de 350 en la reforma de 1900).
- Ningún partido podría tener un porcentaje de diputados que excediera en más de 8% a su porcentaje nacional, a excepción del caso en que dicha diferencia se debiera a sus triunfos de mayoría relativa.
- En la Cámara de Senadores se combinaría tres mecanismos de asignación: dos por mayoría, uno a la primera minoría, el último por representación proporcional.

Estas reformas, junto con la pluralidad de partidos ya existentes, hicieron posible la alternancia política, la cual se logró con una gran campaña electoral por parte del candidato del PAN y PVEM (Alianza por el Cambio): Vicente Fox, en ella se vendió como un nuevo político: fresco, original, desacartonado, cercano a la gente, popular, sensible, pero a la vez fuerte, líder. Sus lemas

¹⁹ Véase http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/investigacion_estudios.html (10/09/16)

principales fueron: "el cambio", y el "¡hoy, hoy, hoy!" e invito a dar un voto útil por el cambio, logrando así la alternancia política.

En el caso de los otros candidatos contendientes en esta elección, hay que mencionar que no tuvieron el impacto esperado, tal fue el caso del candidato de la Alianza por México (PRD, PT, CD, PAS, PSN),²⁰ Cuauhtémoc Cárdenas, quien en su tercera postulación no logró consolidar una posición ideológica de izquierda que interesara al electorado, ni ser una oferta electoral competitiva, por lo que su resultado fue muy desfavorable, donde Alianza por el Cambio logró un total de 42.52% de la votación (15 989 636 votos); el PRI 36.11% (13 579 718 votos); y Alianza por México sólo 16.64% (6 256 7780 votos).

Con esta alternancia política, el sistema de partidos en México ya se había transformado, a tal grado que no sólo la pluralidad sino la competitividad era una realidad, por lo mismo, las campañas mediáticas se hicieron imprescindibles. En consecuencia, para la elección de 2006 se observó una campaña negra mediática muy fuerte e intensa contra el contrincante más peligroso del PAN: Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición Por el Bien de Todos (PRD, PT, CD).

La disputa entonces se situó entre el candidato de la coalición y el candidato del PAN, caso contrario del PRI cuyos problemas internos se dejaron ver, en primer lugar, en la selección de su candidato, posteriormente en la débil campaña política, la cual no tuvo fuerza ni impacto político como la de sus contrincantes. Lo anterior se observa en los resultados electorales obtenidos, donde el PAN logró un total del 35.89% de la votación (15 000 284 votos); Coalición por el Bien de Todos: 35.31% (14 756 350 votos); y Alianza por México (PRI-PVEM) el 22.26% (9 301 441 votos).

En este sentido, tanto el Partido de la Revolución Democrática como el Partido Acción Nacional, mostraron campañas diferenciadas y bien definidas, el primero de ellos con una tendencia sustentada en un contenido de tipo social, en tanto que el segundo eligió elementos de macroeconomía, pretendiendo con

²⁰ PRD: Partido de la Revolución Democrática; PT: Partido del Trabajo; CD: Convergencia Democrática; PAS: Partido Acción Social; PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista.

ello el respaldo de cierto sector empresarial, lo que le resultaría benéfico en el costo de los resultados obtenidos.

La competitividad electoral llevó al PAN a usar una campaña negra intensa contra Andrés Manuel López Obrador, de hecho, esta elección está marcada por el abuso de este tipo de campaña, estas a pesar de que el Artículo 38, inciso P del COFIPE imponía a los partidos políticos la obligación de:

Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice de las mismas (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).²¹

Dos spots negativos definieron, principalmente, la elección, los cuales fueron difundidos por el PAN sembrando la idea de la López Obrador era el peligro para México (12-18 de marzo). El primero es conocido como “Ladrillos” y fue transmitido 508 veces en horas²² triple A entre el 12 de marzo y 16 de abril (<https://www.youtube.com/watch?v=izlQYvUPbg4>). En este comercial, la voz dice:

Este es el segundo piso de la ciudad de México ¿Cómo pagó López Obrador por él? Se endeudo, ¿las pensiones? Se endeudo. Triplicó la deuda del D.F. si llega a presidente nos va a endeudar más, y vendrá una crisis económica, devaluación, desempleo, estos son los grandes planes de López Obrador, un peligro para México.

Y en la imagen se ve cómo van poniendo ladrillos sobre ladrillos, al final se derrumban y sale una imagen de López Obrador con la leyenda: “López Obrador UN PELIGRO PARA MÉXICO”, luego en la pantalla en negro al final aparece “Partido Acción Nacional”. Este comercial fue declarado ilegal por el Tribunal Electoral, sin embargo, el efecto en el votante ya estaba hecho cuando se quitó.

²¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 1990.

²² Véase <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/04/12/la-campana-negativa-de-2006-documentada-por-sergio-aguayo> consultado el 22 de mayo de 2021.

Diversas situaciones y frases durante la campaña de López Obrador fueron utilizados por el candidato de Acción Nacional para desacreditarlo, incrementando la percepción negativa, además de que aprovechó posibles fallas o debilidades para tomar ventaja; este fue el caso del "cállate chachalaca", frase que se explotó mediáticamente, aunado a ello y confiado que iba arriba de la encuestas, López Obrador decidió no ir al primer debate del 25 de abril de 2006, lo cual fue utilizado como punto fuerte para mostrarlo como un individuo desinteresado e inflexible.²³

Por tanto, el segundo comercial que caracterizó la campaña negativa en contra de este candidato se le conoce como "Intolerancia" y se transmitió 278 veces entre marzo y 5 de abril²⁴. En este comercial se retoma la frase ¡cállate chachalaca!, y se le relaciona con Hugo Chávez (<https://www.youtube.com/watch?v=aJxPxC0iyCs>).

Este video inicia con un fondo negro en el cual se puede ver la palabra "INTOLERANCIA", seguido entra la voz del comercial diciendo: "Esto es intolerancia:" a continuación aparece la imagen de Hugo Chávez presidente de Venezuela diciendo a la cámara "presidente Fox, no se meta conmigo caballero porque sale espinado" y se intercala con la imagen de Andrés Manuel López Obrador en un discurso diciendo: "Cállese ciudadano presidente... ¡cállate chachalaca!" después se muestra la pantalla en negro con un NO en rojo y al desaparecer el "NO" se sigue viendo el fondo negro con la leyenda al final de "Partido Acción Nacional".

Como muestra de la parcialidad de los órganos electorales, este comercial fue declarado legal por el Tribunal Electoral. En ese sentido, existe el antecedente jurídico donde la Coalición por el Bien de Todos interpuso el recurso SUP-RAP-34/2006 y acumulados, ante la Sala Superior del TEPJF, siendo la autoridad responsable el Consejo General del IFE, toda vez que consideró parcialmente fundada la queja presentada y ordenando, únicamente, al PAN modificar el promocional. La parte actora recurrió

²³ Navarrete Vela, Juan Pablo, *op. cit.*, nota 17, p. 114.

²⁴ Véase <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/04/12/la-campana-negativa-de-2006-documentada-por-sergio-aguayo> consultado el 22 de mayo de 2021.

entonces al Tribunal Electoral, toda vez que consideró que el IFE no realizó un análisis del contenido de los promocionales controvertidos, limitándose a realizar consideraciones genéricas y subjetivas, toda vez que, de haberlo hecho, se hubiera determinado que tal comercial era difamatoria e injurioso en contra del candidato de dicha coalición.

En ese sentido, la Sala Superior del TEPJF, estimó infundado el agravio de dicho comercial, considerando entre sus argumentos que el mensaje central consistía en no permitir la intolerancia, lo que se transmite mediante imágenes y sonidos de hechos del pasado que no implican controversia, por tanto, el mensaje no está orientado a injuriar y denostar a López Obrador y no viola la normatividad electoral. Con ello, no procedió sanción alguna contra el PAN, únicamente se confirma la resolución de IFE, donde se ordena que sea modificado el contenido de tal comercial.

Esta resolución resulta ilegal y hasta puede llegar a pensarse que representó un retroceso jurídico, pues desde la ley de 1990 estaba prohibida cualquier expresión que implicara calumnia, infamia, injuria, difamación, a los partidos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales. Por tanto, las instituciones electorales dejaron ver una gran parcialidad, la cual ha hecho que no se fortalezca la confianza de la sociedad hacia ellas.

Entonces, la campaña del PAN hacia el candidato de la Coalición Por el Bien de Todos se centró en generar miedo a la sociedad, promoviendo que sí ganaba este candidato, los mexicanos podrían perder su patrimonio: casa, coche, sus ahorros bancarios, su libertad; fue una campaña muy dura en este sentido, empero logró su objetivo, de hecho, a 10 años de esta campaña electoral, se sigue relacionando a Andrés Manuel como "El Peligro para México". Por último, hay que señalar que en esta contienda electoral participaron empresarios pagando directamente espacios televisivos a favor del candidato del PAN: Calderón Hinojosa y en contra del candidato de la

Coalición el Bien de Todos.²⁵

El uso mediático por parte del PAN expuso un gasto excesivo no sólo del partido sino de los privados a favor de Calderón Hinojosa. En este sentido, esta elección dejó ver que, los organismos electorales y los medios de comunicación fueron parciales y a favor del candidato del PAN. Ambos temas no ayudan al fortalecimiento de un sistema de partidos competitivo en términos de igualdad y transparencia, lo que a su vez se reflejó tanto en materia de controversias como de impugnación.

Por tanto, de la experiencia en campañas negativas de la elección federal correspondiente al año 2006, se presentaron elementos de confrontación no sólo entre los candidatos, sino entre sus militantes y ciudadanía en general; ejemplo de ello fueron la serie de conflictos poselectorales expresados tanto en vías jurisdiccionales como en el plano social aún después de terminado el proceso electoral. Los resultados electorales dejaron a un México partido, la diferencia porcentual entre el primer lugar y el segundo fueron décimas (PAN 35.89% y Coalición por el Bien de Todos 35.31%), pero además con un gran desgaste electoral. De manera general, de esta elección presidencial de 2006 se pueden destacar los siguientes elementos.²⁶

- Polarización y confrontación de la sociedad mexicana, durante el desarrollo del proceso electoral y una vez concluido y resuelto los medios de impugnación respectivos.
- Implementación de estrategias de campañas agresivas, articulando principalmente elementos negativos de parte del Partido Acción Nacional contra el Candidato del Partido de la Revolución Democrática.
- La campaña panista al no obtener el impacto deseado entre los electores modificó su estrategia centrándose en el ataque hacia su

²⁵ Spots ilegales de la campaña presidencial en México, 2006. Se observa la violación de la ley electoral, la participación de la iniciativa privada y la campaña negativa. Véase www.youtube.com/watch?v=aJxPxCOiyCs.

²⁶ Portillo, Maricela, "Campañas negativas y preferencias Electorales: el caso de las elecciones presidenciales de México en 2006", Razón y Palabra, Vol. 17, núm. 79, ITESM, México, 2012.

opponente, adquiriendo un tono agresivo y descalificador en la formulación y difusión de sus mensajes, con el principal objeto de reducir los puntos de ventaja.

- La suma de dinero y el gasto generado, mismo que superaron los topes de gasto de campañas establecidos por la autoridad administrativa electoral, entonces el Instituto Federal Electoral.
- La injerencia de diversos actores políticos en el desarrollo tanto del proceso electoral como de las campañas tal fue el caso del entonces presidente de México con el apoyo hacia el candidato de su partido, así como la participación del sector empresarial en un vuelco marcado en denostar al candidato del Partido de la Revolución Democrática.
- La parcialidad de los organismos electorales y de los medios de comunicación.

Con tales antecedentes sucedidos durante el desarrollo del proceso electoral del año 2006, la reforma electoral del 2007 fue necesaria, de hecho, inició con la regulación y prohibición de campañas negativas, dicha reforma estableció modificaciones sobre diversos puntos, destacando principalmente: nociones sobre derechos, obligaciones y registro de agrupaciones políticas nacionales; régimen fiscal; financiamiento público y privado; asuntos internos de partidos políticos; desarrollo de la jornada electoral y cómputos distritales; así como acceso a medios de comunicación, atendiendo a radio y televisión, así como regulación de campañas electorales y propaganda contenida en ellas.

Una de las demandas principales a raíz de esta elección presidencial fue la de poner un límite a la influencia de grupos de interés en las preferencias electorales; la medida radical que tomaron los legisladores fue eliminar por completo la compra de propaganda electoral. En un nuevo artículo, el COFIPE prohíbe la contratación de comerciales en radio y televisión para cuestiones electorales.²⁷

²⁷ Serra, Guillermo, "Una lectura crítica de la reforma electoral en México, a raíz de la elección de 2006", *Política y Gobierno*, Vol. XVI, núm.2, México, 2009, pp. 411-428.

Sin embargo, a los partidos políticos se les otorgaría tiempo en radio y televisión (gratuito). Por lo que en realidad quienes quedaban fuera de la propaganda electoral son las organizaciones civiles y los ciudadanos con capacidad monetaria para poder comprar estos espacios (COFIPE, 2008, arts. 49-76). El objetivo que se persigue es que los partidos jueguen con la mayor igualdad posible, y que no tenga más posibilidades de ganar el que tenga más dinero.

Esta nueva ley impide a los partidos políticos emitir cualquier mensaje que "denigre" o "calumnie" a sus opositores (COFIPE, 2008, artículo 38, párrafo 1, inciso p). Aunque esta reglamentación ya estaba en la norma de 2006, sin embargo, el presente COFIPE la hacer sancionable (COFIPE, 2008, artículo 342, párr. 1 inciso j). De hecho, la prohibición a los partidos políticos de calumniar o denigrar se elevó a rango constitucional (Constitución, 2007b, artículo 41-111, apartado C).

Esta reforma pretendía sanar las heridas y divisiones que dejó la elección de 2006 y producir un nuevo marco jurídico que ayudará a una mayor igualdad en las reglas, en ese sentido se efectuó el abordaje de análisis y modificaciones que partieron de cinco ejes,²⁸

- Prohibición de campañas negativas; a fin de generar mayores propuestas e ideas sobre la descalificación y ataques al adversario, con el objeto de restringir tales contenidos y elevar la calidad democrática.
- Administración estatal de tiempos oficiales; a fin de asegurar la participación equitativa y equilibrada de partidos en medios de comunicación, con ello los tiempos utilizados en radio y televisión utilizados para la propaganda y spots serían los de carácter oficial con los que el Estado dispone, los cuales serían administrados por el Instituto Federal Electoral. Una disminución del poder mediático de las televisoras
- Combatir la guerra sucia; fortaleciendo a la autoridad electoral en la vigilancia y sanción en campañas electorales, así como evitar la intromisión de terceros ajenos al proceso electoral mediante la emisión

²⁸ Buendía José y Azpiroz José Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 32.

de mensajes o financiamiento, ello a fin de garantizar las condiciones de equidad en la contienda.

- La reducción de los gastos de campaña. Se pusieron límites que sancionaban el excesivo gasto de campaña, en ese sentido el tope máximo de gastos debería equivaler al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial, estableciendo especificaciones en caso de renovación exclusiva de cuerpos legislativos en años electorales.
- La reducción de los periodos de campaña y precampañas, por ejemplo, los tiempos establecidos en el caso de campañas fueron los siguientes: A nivel federal, presidente y senadores 90 días; diputados 60 días. En tanto que, en el ámbito local, gobernador 90 días; diputados y ayuntamientos 60 días.

El IFE pretendía legitimidad, por lo que creo un marco normativo más blindado. Sin embargo, a pesar de la nueva reglamentación que pretendía que no se pudiera repetir una elección como la de 2006, la elección de 2012 dejó ver que las campañas negras continuaron. Pero esta vez el PAN le realizó campañas negativas al candidato de la alianza política “Compromiso por México”: Enrique Peña Nieto²⁹, a su vez esté en contra de la candidata del PAN: Josefina Vázquez Mota³⁰, y ambos contra el candidato del Movimiento Progresista: Andrés Manuel López Obrador³¹, recordando el “Peligro para México”, “Intolerante” y la supuesta relación con el gobierno de Hugo Chávez. Como ejemplo, de esta campaña electoral, así como su efecto jurídico, presentamos algunos ejemplos:

- A) Propaganda negativa, en este caso relacionada con promoción en espectaculares, con leyendas como “Adiós Chepina. Gracias por participar”,³² y el otro “Infel con su familia. Fiel y comprometido con su

²⁹ www.youtube.com/watch?v=tW5cIJ3gr5c&list=PL4620D56074F573B7&index=4

³⁰ www.youtube.com/watch?v=-DhBMyCPRaw&list=PL4620D56074F573B7

³¹ www.youtube.com/watch?v=3-daPPzqg14&index=27&list=PL4620D56074F573B7

³² “ADIÓS CHEPINA. GRACIAS POR PARTICIPAR”
<https://www.youtube.com/watch?v=T5GRIF889ng>

país”,³³ cada uno a fin de afectar tanto la imagen de Enrique Peña Nieto, como de Josefina Vázquez Mota, en ambos casos se iniciaron los procedimientos legales SUP-RAP-330/2012 y SUP-RAP 344/2012, resultando que dicha propaganda fue pagada por Movimiento Indígena Popular, agrupación política nacional y The Ashley Madison Agency, empresa extranjera, con los cual se resolvió en el sentido de ordenar su retiro a fin de evitar mayor afectación a los interesados.

B) En lo que refiere a campañas negativas por parte de partidos políticos, una referencia es el spot emitido por el PAN contra el candidato Peña Nieto, bajo el lema “Peña es un mentiroso, no cumple”,³⁴ derivado de ello la Sala Superior del TEPJF, resolvió mediante el SUP-RAP-187/2012, ante ello se confirmó lo resuelto en primera instancia por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, en el sentido de dictar medidas cautelares con el objeto de retirar a la brevedad el spot relacionado, ello atendiendo al impacto causado en cuanto a que los actores políticos están sujetos a la crítica severa y desagradable.

Por lo que atiende a la campaña negativa en torno a López Obrador, en el desarrollo de la elección de 2012, destaca principalmente el spot emitido por el PAN, donde acusa al candidato de izquierda a provocar e incitar un levantamiento armado, en dicho mensaje se observa se reproduce un discurso emitido por López Obrador en la Plaza de las Tres Culturas, donde en dicho material se escucha al candidato pronunciar la frase “La vía armada una posibilidad para lograr la transformación de los pueblos”,³⁵ en ese sentido,

³³ Consúltese "INFIEL CON SU FAMILIA. FIEL Y COMPROMETIDO CON SU PAÍS", disponible en <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE85508I20120606>; https://www.google.com.mx/search?q=%E2%80%9CInfiel+con+su+familia.+Fiel+y+comprometido+con+su+pa%C3%ADs%E2%80%9D&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwj-v72Ew_zOAhWBQSYKHfKfAAkQ_AUICCGb&biw=1517&bih=741&dpr=0.9#imgrc=_

³⁴ Véase “PEÑA ES UN MENTIROSO, NO CUMPLE”, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=f-blkBnDDHM>
<https://www.youtube.com/watch?v=YusvW3HJlv8>

³⁵ Descripción: El video inicia con un fondo blanco y con letras amarillas y blancas aparece la leyenda “Obrador 1996” y en eso se muestra un video de Andrés Manuel en un discurso y la misma mecánica ocurre con los siguientes fragmentos de 2006 y 2012, a lo largo del video aparecen subtítulos ya para finalizar aparece la imagen de López Obrador frente a un micrófono y señalando con el dedo, en la pantalla se puede leer en letras blancas y amarillas “algunas personas nunca cambian” a pie de página se encuentra la leyenda “ vota por diputados federales y senadores del PAN”, disponible en www.youtube.com/watch?v=BnF2w4Xr9T0&list=PL4620D56074F573B7&index=29

dicho spot fue editado con el fin de alterar y confundir al electorado, toda vez que el discurso original era “No despreciamos a quienes piensan que es la vía armada una posibilidad para lograr la transformación de los pueblos, pero aquí quiero dejar de manifiesto que con todo respeto a quienes piensan de esa manera, nosotros sostenemos que vamos a luchar siempre por la vía pacífica y por la vía electoral.

Con lo anterior, se configura una guerra sucia similar a la del año 2006, toda vez que dicho mensaje se difundió en vísperas de la realización del segundo debate celebrado en Jalisco. Ante ello, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, mediante acuerdo ACQD-098/2012, ordenó las medidas cautelares a fin de retirar dicho spot del aire, bajo el argumento de que excedía los límites de la libertad de expresión al sacar de contexto información y cuyo resultado podía afectar al candidato; sin embargo una vez notificadas las emisoras de radio y televisión, cuentan con 24 horas para quitar dicho spot, lo que en total tomaría cerca de una semana en retirar todo el contenido de los diversos concesionarios del país; con lo cual la afectación y el daño, una vez más causó efecto suficiente en el electorado y la preferencia del voto.

Pese a ello el PAN promovió ante el TEPJF, el recurso SUP-RAP-323/2012, en contra de las medidas cautelares otorgadas por el IFE, lo que finalmente también fue confirmado en el sentido de que era oportuna la suspensión de dichos comerciales. Cabe señalar, que, en sentido contrario, el IFE no suspendió la promoción del spot donde el PAN expone un supuesto pase de charola que colaboradores de López Obrador llevaran a cabo con el fin de recabar apoyo económico en dólares, considerando que su contenido son los hechos que forman parte de la discusión pública.

Lo anterior es sólo una muestra de la existencia de campañas negativas en 2012 a pesar de que la legislación las prohibía. Cabe señalar, que entre las multas más severas en cuanto al monto económico impuesto en la elección de 2012 por la configuración de campañas negativas destacan las impuestas por el IFE al PVEM, PAN y Coalición Movimiento Progresista por violaciones a la ley electoral en la materia, para el caso del PAN la multa ascendió a 596 475 pesos, en tanto que para el caso de la coalición fueron 598 639 pesos,

divididos entre sus partidos integrantes.³⁶ Cantidades que no representan un gasto severo, por lo mismo, prefieren pagar la multa y ganar la elección.

Pero también lo que se observó en esta campaña fue la búsqueda de los huecos legales, de tal forma que los medios puedan favorecer a un candidato sobre los demás. Enrique Peña Nieto, principalmente, en los últimos seis meses de su gobierno en el Estado de México, promocionó sus logros a nivel nacional, sin embargo, no era claro en esos momentos si era informe de sus actividades o una precampaña electoral. Empero cuando lo nombran candidato para la presidencia de la República del PRI fue claro que estos informes televisivos eran precampaña, las cuales terminaban o dejaban atrás los logros que se pensó tendría la reforma de 2006, pues nuevamente se utilizaron los medios de manera parcial.

Aunque esta campaña está lejos de parecerse a la de 2006, las campañas negras continuaron dejando ver que los partidos prefieren desafiar a las elecciones, no les importa ser amonestados o pagar una multa. Lo anterior deja ver de manera clara que el Instituto ahora Nacional Electoral tiene que aumentar las sanciones para que sea muy costoso violarlas, de lo contrario, los partidos seguirán burlándose de la legislación. Pero, además, al igual que en 2006, en 2012 se siguió observando parcialidad de los órganos electorales.

Nuevamente, para legitimar estos resultados se realizó otra reforma electoral, en el Decreto Constitucional, número 216, de fecha 10 de febrero de 2014,³⁷ se efectuaron diversas modificaciones y cambios tanto de procedimiento como institucionales en el ámbito político-electoral. Con esta reforma se pretendió una mayor transparencia y apego a la legalidad en cuanto al financiamiento y evitar el gasto y contratación de medios de comunicación, la promoción de condiciones equitativas entre competidores con el objeto de tener condiciones óptimas en el ejercicio de sus atribuciones, apegando su conducta hacia propuestas e ideas que aporten en campaña, dejando de lado injurias y denostaciones hacia los adversarios.

³⁶ Establecido en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral CG583/2012.

³⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, el lunes 10 de febrero de 2014.

El análisis de dicha reforma se puede agrupar en los siguientes elementos: a) Régimen de gobierno; b) Autoridades electorales; c) Régimen de partidos; d) Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña; e) Comunicación política; f) Instrumentos de participación ciudadana.

El eje de esta reforma corresponde al modelo de comunicación política, en el que destacan modificaciones referentes a la incorporación de una nueva causal de nulidad que atiende a la compra de cobertura informativa en radio y televisión, misma que debe ser comprobada y determinada en su impacto y efecto para el resultado de la elección. Por lo que respecta a propaganda electoral, establece que deberá de abstenerse de expresiones de calumnias a terceras personas, al realizar su difusión por parte de partidos políticos; igualmente en sus artículos transitorios impone la obligación que tiene el Congreso de emitir una ley que regule la propaganda gubernamental.

Por consiguiente, en lo que se refiere a la causal de compra de cobertura en medios, el artículo 41, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado. La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos,

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

En tanto que, en referencia a la regulación y prohibición de propaganda negativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, igualmente dentro del artículo 41, base III, apartado C, contempla lo siguiente:

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por su parte, la Ley General de Partidos Políticos considera en su artículo 24, las obligaciones de los partidos políticos, donde en su inciso o), comprende la prohibición de elementos de carácter negativo, atendiendo a lo siguiente: “Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas”.

Ahora bien, por lo que respecta al régimen sancionador electoral en caso de incumplimiento de las disposiciones anteriormente señaladas, es decir, respecto de evitar la difusión de mensajes y contenidos que representen campañas negativas, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, considera como sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas en las disposiciones electorales a: partidos políticos, agrupaciones, candidatos, ciudadanos, observadores electorales, organizaciones, autoridades y servidores públicos, notarios públicos, ministros de culto y concesionarios de radio y televisión.

Atendiendo a ello, dicha norma electoral en su artículo 443, contempla todo aquello que se constituye como infracciones por parte de los partidos políticos, destacando el inciso j), donde señala la difusión de propaganda política o electoral que denigren a las instituciones y partidos políticos, así como que calumnien a los ciudadanos. En tanto que el artículo 452, comprende los actos que constituyen infracciones para concesionarios de radio y televisión, señalando la manipulación o superposición de la propaganda electoral o de los programas de partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o para calumniar a las personas, instituciones y partidos.

Por lo que señala las infracciones y sanciones impuestas sobre quienes vayan en contra de la norma electoral, recurriendo a tales prácticas negativas de calumnia y descalificación, tanto para partidos políticos como para concesionarios de radio y televisión, la ley electoral en su artículo 456 considera:

a) Respecto de los partidos políticos:

- I. Con amonestación pública;
- II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto

ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

- III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;
- IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y
- V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

g) Respecto de los concesionarios de radio y televisión:

- I. Con amonestación pública;
- II. Con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de concesionarios de radio será de hasta cincuenta mil días de salario mínimo; en caso de reincidencia hasta con el doble de los montos antes señalados, según corresponda;
- III. Cuando no transmitan, conforme a las pautas aprobadas por el Instituto, los mensajes a que se refiere este Capítulo, además de la multa que, en su caso se imponga, deberán subsanar de inmediato la omisión, utilizando para tal efecto el tiempo comercializable o para fines propios que la ley les autoriza;
- IV. En caso de infracciones graves, como las establecidas en el artículo 452, párrafo 1, incisos a) y b), y cuando además sean reiteradas, con la suspensión por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, previo acuerdo del Consejo General, de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que

corresponda por treinta y seis horas. En todo caso, cuando esta sanción sea impuesta, el tiempo de la publicidad suspendida será ocupado por la transmisión de un mensaje de la autoridad en el que se informe al público de la misma. Tratándose de concesionarios de uso público y privado, la sanción será aplicable respecto del tiempo destinado a patrocinios;

- V. Cuando la sanción anterior haya sido aplicada y el infractor reincida en forma sistemática en la misma conducta, el Consejo General dará aviso a la autoridad competente a fin de que aplique la sanción que proceda conforme a la ley de la materia, debiendo informar al Consejo General;

Conforme a ello, las sanciones impuestas y pese a la instrucción de diversos procedimientos especiales sancionadores integrados por la autoridad administrativa electoral, tales infracciones por lo general se traducen en apercibimientos, multas económicas y en su caso retirar del aire la difusión del spot o mensaje de contenido negativo, lo cual no resulta del todo inhibitorio de las conductas contrarias a violentar la norma, toda vez que el impacto social que causan y la influencia que llegan a tener sobre el electorado constituye un daño que en la actualidad no se puede aún prevenir ni sancionar con mayor vigor y contundencia, constituyéndose así como un tema inacabado en cuanto a su solución.

Ante ello, como medidas propuestas que permitan reducir el impacto de las campañas negativas más allá de establecer mayores medidas normativas y restrictivas en el campo de la difusión de mensajes y diálogo entre los contendientes y sus partidos, como bien se ha dicho resultan insuficientes pese a las sanciones establecidas hacia los infractores, es oportuno considerar las siguientes:

- Establecer una revaloración sobre lo que se pretende regular, es decir ponderar el impacto que representa el voto informado, la libre expresión y los principios que derivan de la propia democracia, a fin de encontrar nuevas rutas donde los contenidos vertidos en campañas, aporte y

difunda, pero en el marco de la verdad, la equidad, el voto informado y el derecho de réplica.

- Por tanto, el fortalecimiento del derecho de réplica debe ser una medida que a la par de las diversas sanciones a las campañas negativas debe ser considerado reforzar desde el marco normativo, ya que si bien es contemplado desde la reforma electoral del 2007, debe necesariamente generar mayor claridad y conocimiento en la operatividad y activación del mismo, lo que atienda a promover el debate e ir más allá de cazar campañas negativas debe buscar dicho saneamiento y oportunidad de defensa de las partes ofendidas y afectadas.
- El incremento en la promoción de los derechos ciudadanos, sobre todo lo relativo a la potencialización que representa el estar bien informado y contar con los elementos adecuados que sean verídicos, objetivos y que permitan la crítica y análisis trayendo como resultado la emisión de un voto razonado y reflexivo, ello mediante consagrado como un derecho por tener campañas dignas y a la altura de la ciudadanía, lo que implica el respeto hacia las instituciones y el sistema electoral en conjunto.
- Hacer sanciones fuertes para que a los partidos políticos no les convenga violar la ley, y que pueda prevenir y evitar caer en elementos negativos que enturbien el sano desarrollo de campañas electorales.

IV. RETOS Y PERSPECTIVA FUTURA

El análisis anterior, obliga a establecer los retos futuros que partan de un trabajo conjunto en el desarrollo de procesos electorales confiables, legales y transparentes y por tanto evitar caer en la generación de campañas con contenidos exclusivos de ataque, calumnias y violencia. Con ello, se perfila una vinculación con diversos actores políticos de la sociedad, como son los electores, los partidos políticos y los medios de comunicación, todos ellos elementos que operan y ejercen funciones dentro del sistema político electoral nacional, contribuyendo conjuntamente a la consolidación de la ciudadanía y ejercicio de la representación popular.

En relación con lo anterior, particularizando en el caso de los electores son considerados los siguientes retos:

- Mayor definición en la exposición de proyectos y opciones partidistas, lo que signifique una articulación ciudadana en la participación del proceso electoral y por tanto la vigilancia de contenidos y difusión de mensajes en medios de comunicación.
- Mayor monitoreo ciudadano hacia los partidos políticos, lo que permita la integración oportuna de ciudadanos en sus filas, asumiendo posturas y compromisos éticos lo que implique una reestructuración a su representación, así como al papel que deben ejercer como ejes de integración, representación e identificación con la sociedad.
- Conformar estructuras de participación con una mayor receptividad, permitiendo así una mejor convergencia de ideas, lo que permita un mayor acercamiento e integración de sectores y grupos sociales dentro de la organización ciudadana.

En tanto que por lo que refiere a partidos políticos, es oportuno establecer los siguientes puntos y retos:

- Trabajar en la organización interna lo que implica el desplazamiento de acciones dudosas y obstructivas para el ciudadano, permitiendo la modernización como cimiento de sus propios principios, a fin promover el modelo de comunicación encaminado hacia una democracia informativa y comunicativa,³⁸ restableciendo el equilibrio y evitando un mayor incumplimiento normativo.
- Establecer un camino conjunto de cooperación y coordinación entre sus miembros, donde la vigilancia del proceso electoral y la jornada electoral, sean metas y deberes conjuntos, cuyos resultados se reflejen a largo plazo y se traduzca en el respeto a los procesos de participación, los mecanismos de representación, los resultados electorales y por ende una formulación de campañas con mayor contenido cívico hacia la ciudadanía.

³⁸ Campos Roy, et. al., *Comunicación Política y Democracia*, IEDF, México, 2011, p. 133.

- Promover una mayor capacitación y profesionalización interna hacia sus líderes, cuadros, militantes y simpatizantes, lo que implique el desarrollo de funciones logrando una mayor apertura hacia la sensibilización de los temas de interés de la sociedad y reflejados en el contenido de las campañas.

Los retos que se obtienen particularizando en el caso de los medios de comunicación, son los siguientes:

- Fortalecer la tendencia de brindar una información clara, coherente y transparente, donde adquieran el compromiso debido de cooperar en brindar elementos informativos confiables, durante el desarrollo de procesos y campañas electorales.
- Ser promotores del respeto y legalidad del marco electoral y sus disposiciones, a fin de incrementar no sólo la confianza ciudadana, sino además proporcionar un sustento adecuado a los electorales con el objeto de conocer en mejor medida tanto a partidos políticos y candidatos como sus propuestas de campaña.
- Conformar información verídica que permita al ciudadano conocer sus derechos político-electorales, así como sus deberes y obligaciones, brindando a la sociedad el reflejo de la realidad electoral, así como los diversos escenarios de la contienda política de manera pronta y oportuna.

En el caso tanto del ahora Instituto Nacional Electoral como el Tribunal Electoral:

- Imparcialidad
- Llevar la ley a su máxima consecuencia para que a los partidos políticos no les convenga la violación.
- Hacer sanciones más fuertes para que los partidos políticos prefieran quedarse en la legalidad.

Para finalizar se puede establecer que de la vinculación entre compromisos de la ciudadanía con partidos políticos y medios de comunicación, se logra fortalecer los procesos democráticos, lo que implica un reconocimiento que va

más allá de la importancia de un adecuado desarrollo de campañas, así como la necesidad de una norma electoral que verdaderamente sea cumplida y respetada, misma que debe ser más rígida en la imposición de sanciones sobre aquellos actos y sujetos que sean omisos y causen el detrimento tanto del proceso electoral como de sus instituciones. La democracia es una labor de instituciones, partidos políticos y ciudadanos.

V. CONCLUSIÓN

Las campañas negras surgieron en EE. UU., en México estas se empiezan a utilizar hasta que el sistema hegemónico de partido vio a la oposición como un peligro para conservar el poder político. Es así, como en las elecciones presidenciales de 1994 ya está presente la campaña negativa contra el PRD. Sin embargo, la más intensa fue la de 2006, donde haciendo alusión a aquel spot norteamericano “Daisy Girl”, se ve una bomba atómica que acabará con todo, el partido en el gobierno relacionó a su principal competidor como el “Peligro para México”, haciendo creer a la sociedad que si él ganaba los mexicanos perderían todas sus propiedades: casa, coche, cuentas bancarias.

La reforma electoral de 2007 intentaba reforzar la prohibición de este tipo de campañas, de hecho, la normatividad es clara y pone límites a los partidos. Sin embargo, a pesar de estas reformas los partidos en 2012 siguieron realizando campañas negativas, y en esta elección se observaron campañas negras entre los tres candidatos más fuertes. ¿Qué mensaje nos deja esto? que los partidos han aprendido la cultura de pagar la multa con tal de ganar una elección, lo cual deja ver que las normas tendrían que ser más severas de tal forma que los partidos prefieran obedecerlas y no violarlas.

Por tanto, las campañas negativas no ayudan a fortalecer la democracia, pues en ellas se miente, se manipula, se trata de mover las emociones y no el conocimiento o la razón. La intención es introducir miedo en el votante para que vote por la otra opción. A pesar de que políticamente son efectivas estas campañas, las repercusiones sociales son, entre otras, un mayor descrédito tanto en los partidos políticos como en las instituciones electorales. Por ello, la democracia no gana con la existencia de este tipo de campañas políticas, en

consecuencia, los organismos electores deben ser más duros en sus sanciones y ser imparciales con los contendientes.

VI. FUENTES CONSULTADAS

BUENDÍA José y Azpiroz José Manuel, Medios de Comunicación y la Reforma Electoral 2007-2008, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2011.

CAMPOS Roy, et. Al., Comunicación Política y Democracia, IEDF, México, 2011.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Editorial Trillas, México, 2014.

CRESPO, José Antonio, Los Estudios Electorales en México, CIDE, México, 1998.

Diccionario Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, IIDH-CAPEL, IJUNAM, IFE, TEPJF, 2003.

ESPINO, Germán, El Nuevo escenario de las campañas presidenciales, La Jornada Ediciones, México, 2006.

GUNTHER, Richard y Diamond, Larry, Types and functions of parties, Baltimore, Hopkins University Press, 1999.

LUQUE, Teodoro, *Márketing político. Un análisis del intercambio político*, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 1996.

MAINWARING, Scott y Pérez-Liñán, Anibal, Democracies and Dictatorships in Latin America, University of Pittsburgh, 2014.

MARINA, José Antonio, Competencia social y ciudadana, Alianza Editorial, Madrid, 2007.

MOLINAR, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1993.

NAVARRETE VELA, Juan Pablo, Partidos Políticos y Campañas Electorales, Red Tercer Milenio, México, 2012.

PORTILLO, Maricela, Campañas negativas y preferencias Electorales: el caso de las elecciones presidenciales de México en 2006, en Razón y Palabra,

Vol. 17, num. 79, ITESM, México, 2012.

SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

SERRA, Guillermo, "Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006", en Política y Gobierno, Vol. XVI, Núm. 2, Segundo Semestre, 2009.

TEMKIN, Benjamín y Salazar, Rodrigo, Libertad de Expresión y Campañas Negativas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2010.

VALDÉS ZURITA, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, Instituto Federal Electoral, México, 2007.

Normativas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Decreto Constitucional 216, México, 10 de febrero de 2014.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

CAPÍTULO 7

VOTO ELECTRÓNICO Y TRANSPARENCIA DE LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: ENFOQUE DESDE EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL

LUCERITO LUDMILA FLORES SALGADO
IRMA FLORES VÁZQUEZ
MARCOS GUTIÉRREZ AYALA

SUMARIO: I. Introducción. II. Democracia, elecciones y artículo 41 constitucional en México. III. Las Técnicas de Información y Comunicación y su uso en los procesos electorales. IV. Concepto y diferencia entre voto electrónico y urna electrónica. V. El uso de las urnas electrónicas y el voto electrónico en algunos países. VI. Algunas experiencias con el uso de la urna electrónica en México. VII. Beneficios del voto electrónico. VIII. Conclusiones. IX. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN

El acuerdo, casi unánime, en que la forma de gobierno democrática es la que ofrece mayores beneficios al menor costo, ha repercutido en el desarrollo de la democracia procedimental,¹ poniendo la tónica en la organización profesional de los procesos electorales como garantía para que los ciudadanos expresen la voluntad popular, aspecto que destaca la importancia del artículo 41 constitucional que señala que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, pues los procesos electorales son el soporte de gran parte de las democracias, tal como ocurre en nuestro país. Por otro lado, conforme avanza la tecnología debemos considerar su uso en dichos procesos, esto no es un tema nuevo, pues desde que se introducen los medios electrónicos en la vida cotidiana de un país, es inevitable que no se hable de ciertos conceptos como urna electrónica, boleta electrónica y voto electrónico, los cuales han tenido como

¹ Concepto que forma parte del debate contemporáneo y que ha sido trabajado por una buena cantidad de autores, sin embargo, es preciso señalar el enfoque schumpeteriano relativo a que *El método democrático es aquella sagacidad institucional para llegar a decisiones políticas en las que algunas personas adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto popular*, en Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ed. Orbis, España, 1983.

objetivo, por un lado, reducir el tiempo que transcurre entre el cierre de la votación y la entrega de resultados de la elección, y por otro, lograr niveles de confiabilidad respecto a los resultados electorales.

Hoy en día los procesos electorales en México están permeados por la desconfianza por parte de los ciudadanos, y vemos que no sólo el aspecto moral de los candidatos que se presentan como idóneos para ocupar un cargo popular es preocupante, sino también la credibilidad en el conteo de los votos. En las votaciones de 2018 en México, los Consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE) estimaron la necesidad de establecer la urna electrónica en México, como resultado de sus consideraciones sobre el arduo trabajo que representó hacer el recuento de alrededor del 75 por ciento de los paquetes electorales, ya que como en su momento señaló Ciro Murayama, existen errores menores, como por ejemplo, el hecho de que el número de votos no coincida con la cifra de personas a las que en el listado nominal se les colocó la leyenda *voto*, debido a que a varios no se les puso esta leyenda.

Estos errores podrían evitarse al establecer formalmente el conteo electrónico automático mediante la utilización de la urna electrónica, para transparentar y hacer eficiente el escrutinio y cómputo de las elecciones, tareas configuradas en el artículo 41 constitucional que atañen a los órganos electorales. En cuanto al desarrollo de este trabajo, lo hemos dividido en siete partes. La primera parte de este capítulo refiere a los elementos conceptuales; la segunda plantea la importancia del uso de las tecnologías de información y comunicación; la tercera trata sobre los instrumentos de carácter tecnológico que se han utilizado para que los ciudadanos expresen su voluntad; la cuarta parte está destinada al derecho comparado, tomando como base el análisis legal en varios países de los dispositivos electrónicos; después se analiza la experiencia con el uso de la urna electrónica en algunas entidades de la República y en la sexta y última parte se abordan los beneficios de la votación electrónica. Para terminar, se presentan las conclusiones del trabajo.

II. DEMOCRACIA, ELECCIONES Y ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

De acuerdo con Bobbio la democracia es una de las formas de gobierno en la que el poder no está en manos de uno, o de unos cuantos, sino de todos² y tal como describe el artículo 41 constitucional *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión*, y como menciona Wood, se trata de un poder que es propio del pueblo en su carácter de soberano, situación que en el mejor de los casos apunta a la protección de derechos individuales contra la injerencia del poder de otros.³

La democracia implica que el poder no se encuentra en los dirigentes o gobernadores del Estado, sino que, reside en los gobernados pues apunta a la protección de los derechos individuales, aunque a veces se confunde con la “voluntad general” desde la perspectiva de Rousseau, la cual se refiere a la entrega ciudadana de todos los derechos al gobernador, a cambio de recibir una protección en todos sus ámbitos.

La historia de las elecciones en México nos remite a 1810, inicio de la independencia que culminó en otro tipo de gobierno, aunque inicialmente Agustín de Iturbide, uno de los participantes en ese movimiento nacional, se autoproclamó como el primer emperador de México (Agustín I). A pesar de ello, poco a poco evolucionó la capacidad jurídica para decidir la mejor forma de gobierno y gracias a ello México inició su vida republicana, pues el 5 de octubre de 1824 se firmó la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual remarcaba entre sus puntos principales el depósito del Poder Ejecutivo en una sola persona: presidente de la República, la institución de la vicepresidencia; la prohibición de la reelección inmediata, al condicionar su reelección hasta que hubieran transcurrido cuatro años posteriores al término de su mandato.

² Concepto de democracia desde la forma de gobierno. Cordova Vianello, Lorenzo., *La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las Democracias reales en América Latina*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2198/6.pdf>., consultado el 13 de septiembre de 2021.

³ El punto central de esta definición de democracia consiste en limitar el poder arbitrario del Estado a fin de proteger al individuo y a la “sociedad civil”, en Wood, Ellen Meiksins. *Estado, democracia y globalización*., La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas”, En Borón, Amadeo y González (Editores), CLACSO, Buenos Aires, 2006, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/campus/marxis/P4C1Wood.pdf>., consultado el 22 de septiembre de 2021.

El ordenamiento constitucional establecía que las elecciones se harían de forma indirecta por medio del voto de las legislaturas estatales y la declaratoria estaría a cargo de la Cámara de Diputados. Aunque en dado caso que el presidente y vicepresidente llegasen a faltar, quien supliría el cargo sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia

Posteriormente, la Constitución del 5 de febrero de 1857 confirmó el sistema federal en México. Se declaró a la nación como una república representativa, democrática y federal. En materia electoral se otorgó al Congreso la facultad de erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección. En esta Carta Magna se estipuló que las elecciones debían celebrarse a través del voto indirecto; en las primarias, el voto sería público de mayoría simple, y en las secundarias, secreto con mayoría absoluta. El período presidencial se estableció en cuatro años y en sus ausencias temporales la suplencia estaría a cargo del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Constitución de 1857 admitía la reelección.⁴

Tiempo después, con la Revolución mexicana se hicieron nuevas normativas en las que destacaban la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al presidente de la República y a los miembros del Congreso de la Unión.

Además, en 1946 el presidente Manuel Ávila Camacho promulgó la Ley Federal Electoral y con ello quedó creada la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, conformada por el secretario de gobernación y otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos.

De igual forma, la Ley establecía la creación de Comisiones Electorales Locales y del Consejo del Padrón Electoral, como órganos especializados encargados de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante las elecciones, que deben tener las características de ser libres, auténticas y periódicas, tal como señala el artículo 41 constitucional.

⁴ Véase Imer B. Flores. *La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación*. Disponible en: el Boletín informativo de la dirección del archivo histórico y memoria legislativa, disponible <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/12.pdf> consultado el 26 de septiembre de 2021.

Posterior a esta etapa ha habido otras reformas importantes en México, como la de 1977 que amplió la representación política al dar presencia a los partidos minoritarios; la de 1990 que creó al IFE y las subsiguientes que perfeccionaron la organización electoral, cada una de las cuales se expresó en los cambios al artículo 41 constitucional para mejorar las condiciones de la democracia mexicana.

La reforma político-electoral de 2014, cuya mayor parte del contenido se vierte en el artículo 41 constitucional modificó, adicionó y derogó 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre los cambios más importantes se encuentran la incorporación de las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana en materia legislativa (en los niveles federal y estatal), así como la posibilidad de celebrar consultas ciudadanas o que el presidente pueda enviar iniciativas “preferentes” durante la apertura de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión.

Además, esta reforma colocó en manos del INE la organización de los procesos electorales federales y locales, pues anteriormente solo organizaba los procesos de carácter federal, por tanto, es el INE el organismo que podría impulsar el voto electrónico en México, porque está facultado para presentar propuestas legislativas.

III. LAS TÉCNICAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN Y SU USO EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Conocidas como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son todos aquellos recursos, herramientas y programas que se utilizan para procesar, administrar y compartir la información mediante diversos soportes tecnológicos o como tal el uso de la tecnología, de los cuales se podría mencionar las computadoras, teléfonos móviles, televisores, solo por mencionar algunos.⁵

⁵ Véase ¿Qué son las TIC y para que sirven?, disponible en <https://www.ulatina.ac.cr/articulos/que-son-las-tic-y-para-que-sirven> consultado el 2 de octubre de 2021.

Así como se mencionaba en el apartado anterior, de acuerdo a las votaciones de los extranjeros, se quiere lograr una modernización y mayor participación ciudadana, puesto que, las elecciones que son democráticas se ganan por mayoría relativa y no por mayoría absoluta, por ejemplo, en las pasadas elecciones presidenciales, nuestro actual presidente de los Estados Unidos Mexicanos ganó con un 33% de votos, eso quiere decir que, ni con el apoyo de la mitad de la población (los que se encuentran registrados en las listas nominales) que votó ganó ese cargo tan importante.

Así que, con el uso de las tecnologías, con el que gran parte de la sociedad está tan familiarizado, se busca mayor participación en algunos casos, en otros, se pretende que las elecciones tengan carácter tecnológico para evitar fraudes, puesto que se recurriría a una computadora que reciba el voto electrónico, lo cual podría evitar votos nulos, aunque, México es un país con un desarrollo desigual porque hay Estados, Municipios, Colonias y pueblos que no se encuentran a la vanguardia de las tecnologías, ya que algunos lugares no cuentan ni con energía eléctrica. Esto significa que sería importante utilizar la tecnología que cada vez más forma parte de la vida cotidiana de la sociedad, aunque su uso se vería limitado de acuerdo con el grado de conocimiento y familiaridad del uso de estas tecnologías en la población.

IV. CONCEPTO Y DIFERENCIA ENTRE VOTO ELECTRÓNICO Y URNA ELECTRÓNICA

El sistema de voto electrónico tiene como objetivo facilitar al elector el ejercicio del voto, eliminando las barreras de competencia de acuerdo con las tecnologías.⁶

Describiendo el método, se trata de una urna electrónica dotada de pantalla táctil o tal vez con botones (modelo parecido a los cajeros automáticos bancarios) en la que el votante visualiza y elige sus opciones de voto, una vez realizada y validada la selección de las o los candidatos por parte del elector, la

⁶ Descripción del sistema de voto electrónico proporcionado por el CDS, disponible en <http://www.csd.gob.es/es/federaciones-y-asociaciones/federaciones-deportivas-espanolas/procesos-electorales-y-voto-electronico/sistema-de-voto> consultado el 27 de septiembre de 2021.

urna formaliza el voto electrónico en memoria para su totalización y transmisión al cierre del proceso electoral.

Con esta medida se garantiza que el voto sea válido y no se encuentre en un estado de nulidad, pues las actas físicas que han recabado la información en papel que se han utilizado hasta hoy en día, cuentan con desventajas debido a que los errores son comunes y podrían incidir en la anulación de la votación en la casilla, lo cual provoca incertidumbre en el votante. Otra ventaja es el ahorro en gastos de papelería y el cuidado del medio ambiente.

Entre las alternativas está la votación electrónica por pantalla táctil, en la que posteriormente se haría el recuento, la transmisión de resultados, después la impresión del acta de escrutinio y cómputo, misma que consigna todos los votos válidos emitidos por los electores en una sección o en cualquier otra demarcación, esto propiciaría que los resultados fueran certeros.

Además, el sistema garantiza un método simple de votación, eficiente, seguro y accesible a todos los electores.

La urna electrónica, de acuerdo con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, consiste en un dispositivo que se utiliza para recibir y contar, de manera electrónica, los votos emitidos por la ciudadanía durante la jornada electoral. Como se señala, *este sistema, es un sistema electrónico que permite registrar de forma automática el total de votantes y los votos que cada partido y candidato obtengan*⁷.

Por tanto, hay diferencias conceptuales importantes. El voto electrónico es un medio por el cual el ciudadano acude a votar, pero vota en un dispositivo tecnológico; por eso se trata de la acción y capacidad de ejercicio que tiene la persona para emitir su voto utilizando nuevas tecnologías (computadoras, celulares, etc.), como por ejemplo, durante el proceso electoral de 2018 se requirieron firmas electrónicas para que los candidatos independientes

⁷ Véase La urna electrónica y la participación ciudadana, disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> consultado de 18 de octubre de 2021.

podrían tener un lugar en la boleta electoral, para lo cual se utilizaron las tecnologías que facilitaron el recabado de las firmas de los ciudadanos.

En cambio, la urna electrónica, es el mecanismo que realiza de manera automatizada el cómputo y escrutinio de todos los votos, para lo cual se utiliza una base de datos que emitirá los resultados inmediatos sin error, aunque por supuesto, también se vota en la urna electrónica, por eso nuestro siguiente tema aborda brevemente la utilización de estos dispositivos electrónicos en algunos países.

V. EL USO DE LAS URNAS ELECTRÓNICAS Y EL VOTO ELECTRÓNICO EN ALGUNOS PAÍSES

Hay países que ya implementaron el voto electrónico, entre ellos Bélgica, Estonia, EE. UU., Brasil, Filipinas, India y Venezuela,⁸ pero cabe hacer notar que en ninguno de ellos las experiencias han sido del todo satisfactorias, pues los ciudadanos y los partidos están inmersos en la búsqueda de mecanismos de aplicación y auditoría, ya que diversos actores reclaman que los procesos electorales y las jornadas de votación se manchan con irregularidades, lo que pone en tela de juicio el actuar de los jueces electorales, tal como ocurre en México con las resoluciones de los magistrados que forman parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto habla de la necesidad de solucionar los problemas que atañen a la organización de los procesos electorales, a fin de consolidar nuevas reglas que garanticen la celebración de comicios libres de irregularidades.

Además también existen países como Alemania, Finlandia, Holanda, Irlanda y en el Reino Unido, en los cuales el uso de estos dispositivos está legalmente prohibido⁹, debido a que, al utilizar la tecnología, de acuerdo con sus experiencias, los ciudadanos podrían quedar en un estado de incertidumbre por los resultados de las elecciones; Alemania, por ejemplo, lo

⁸ Todos los ciudadanos deben poder votar y elegir entre todas las opciones disponibles y a la vista para evitar extorsiones posteriores, véase Voto electrónico: Un peligro para la democracia. Disponible en http://ru.iiec.unam.mx/110/1/voto_electronico.html consultado el 27 de septiembre de 2021.

⁹ Muñiz Toledo, Rogelio., Los riesgos del voto electrónico y su ilegal implementación en 2020. Disponible en <https://aristeginoticias.com/2202/mexico/los-riesgos-del-voto-electronico-y-su-ilegal-implementacion-en-2020-articulo/> consultado el 26 de septiembre de 2021.

observa como desventajoso al propiciar condiciones de vulnerabilidad, lo cual afectaría la credibilidad en los procesos de renovación del poder.

Los siete países donde es legal el voto electrónico tienen ya una larga trayectoria en pruebas piloto, tal como EE. UU., el cual ha utilizado sistemas mecánicos (no necesariamente electrónicos, mucho menos digitales) desde 1892, con palancas y perforación de boletas.

En estos siete países la aplicación de estos sistemas no manuales ha sido gradual y en muchos casos los ciudadanos aún pueden elegir si votan de manera electrónica o lo hacen por medio del papel, es decir que el tipo de votación presenta ambas alternativas para los electores. Además, en esos países hay sistemas de votación para personas con capacidades diferentes o ancianas que no pueden acercarse a las máquinas de votar.

Otro caso es el de Argentina, país en el que cada provincia tiene legislación electoral propia, por lo que cada una de ellas ha evolucionado de manera diferente en el uso del voto electrónico. Ocho de las 24 provincias han legislado el uso del voto electrónico, pero aún no se aplica, salvo experiencias piloto muy recientes en CABA, Salta y Tierra del Fuego. La primera experiencia de este país del Cono Sur fue en Buenos Aires en el 2003, con la sanción de la Ley 13.082 que facultaba la implantación de sistemas de voto electrónico en los distritos.

Esta provincia eligió el sistema de votación DRE (Direct Recording Electronic Voting System) que utiliza papeletas electrónicas y transmite los datos de votación desde el lugar de votación a otro lugar a través de red pública. En 2011, en la provincia de Salta el 33% del padrón electoral pudo votar electrónicamente en las elecciones generales. El sistema constó de una pantalla táctil para elegir al candidato; a continuación, se imprimía una papeleta con un chip que posteriormente el elector pasaba por un escáner y comprobaba que era el candidato votado; finalmente depositaba el voto en una urna tradicional.

En las elecciones primarias de 2013 se implantó el mismo sistema de voto electrónico en el 100% de las mesas electorales, Hubo inmensidad de quejas por parte de los partidos y ciudadanos, pero los medios de

comunicación difundieron que la votación había sido exitosa. En octubre de 2014 se presentó un proyecto de Ley en la Cámara de Diputados de la Nación con el fin de incorporar las nuevas tecnologías en los procesos electorales de nivel federal. En las elecciones se transmitieron los votos electrónicos desde la Tierra del Fuego como experiencia piloto.¹⁰

Así que podemos observar que el voto electrónico, si bien tiene desventajas, no necesariamente es un recurso fallido, aunque se han hecho pruebas piloto, tal vez no tan satisfactorias, se entiende que para mejorar la eficiencia se requiere una mejor regulación, a fin de lograr mejores resultados.

VI. ALGUNAS EXPERIENCIAS CON EL USO DE LA URNA ELECTRÓNICA EN MÉXICO

Aunque hubo algunos ejercicios anteriores organizados por las juntas distritales del INE, en 2012, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (Canieti) buscaron una empresa mexicana que, en un lapso corto, pudiera desarrollar un producto para recibir votos electrónicos, por lo cual nos referiremos más específicamente a este caso.

Como resultado surgió urna electrónica consistente en un quiosco con el lado del votante y el lado de la mesa de votación; esta última tiene acceso a un dispositivo visual que indica el estado de la urna. Al llegar el votante, el presidente de casilla le indica el momento en el que tendrá acceso al voto, y en lugar de entregarle una boleta de papel con un marcador le proporciona un acceso al quiosco, donde en una pantalla táctil el votante elige su opción, vota y confirma su selección. De este modo se trata de un procedimiento rápido de votación, que, según uno de los especialistas, solo lleva unos diez segundos¹¹.

Una de las ventajas de las urnas electrónicas es que el voto puede ser modificable. El elector tiene la oportunidad de confirmar o, en caso de haberse equivocado, corregir su voto. De manera que no hay votos nulos por haber

¹⁰ El voto electrónico en el mundo, Disponible en <https://www.euskadi.eus/informacion/voto-electronico-voto-electronico-en-el-mundo/web01-a2haukon/es/> consultado el 18 de septiembre de 2021.

¹¹ Véase Jaimes, Liliana, Ramírez, Dorys, Vargas, Ana y Carrillo, Gilberto *Gestión Tecnológica: Conceptos y casos de aplicación*, Universidad Industrial de Santander, abril, 2011.

trazado la boleta confusamente. También se puede votar por candidatos no registrados, solamente tecleando el nombre.

El conteo es electrónico y la transferencia de información también, lo que deriva en ahorros. Una vez que se termina la votación y se cierra la casilla, se imprime el resultado y la información se transmite instantáneamente a los servidores del instituto electoral. De manera que, al remitir los resultados, en un lapso tan corto, estos se hacen públicos y ya no hay forma de que se pueden borrar o transformar, evitando así fraudes a través del 'embarazo' o pérdida de urnas.

Otro de los beneficios que tiene la urna electrónica es la seguridad al reducir el rango de error en el conteo de votos, lo cual genera confianza a la ciudadanía.

A través de la urna electrónica pueden imprimirse las copias de los resultados, tantas veces como sea necesario. Si llega un ciudadano o un partido político que desee saber el resultado de la casilla, puede obtener una reproducción directa de la información de los comicios.

Los estados que actualmente se encuentran en la implementación del voto electrónico y/o la urna electrónica son:

- Baja California
- Nuevo León
- San Luis Potosí
- Veracruz
- Michoacán
- Ciudad de México

Cabe resaltar que en algunas de las entidades antes mencionadas solo se trató de ejercicios de aplicación o pilotos, aunque Nuevo León fue el primero en utilizar este sistema, y en algunos otros estados se aplicaron específicamente a

un sindicato, una junta municipal, u otra forma menor de votación,¹² aunque ya se han utilizado en algunas elecciones municipales.

VII. BENEFICIOS DEL USO DEL VOTO ELECTRÓNICO

El voto electrónico representa un cambio formidable y alentador. Pero, como todo cambio, es lógico que despierte dudas o resistencias iniciales. Los temores desaparecerán rápidamente, una vez que se difundan las ventajas de este nuevo sistema, que ha probado ser exitoso en otros países.

Entre sus ventajas está que funciona en forma muy simple, usualmente el votante presenta su documento; el presidente de la mesa electoral digita el número en la microterminal; si es correcto, la urna electrónica es habilitada para recibir el voto; el elector ingresa en el cuarto oscuro y digita el número de la lista que vota; aparecen así el nombre del partido o alianza, la foto del candidato y otros datos; el elector aprieta la tecla "confirma"; el sistema permite corregir, anular y votar en blanco; el presidente de la mesa electoral cierra el proceso.

Posteriormente, la urna electrónica totaliza los votos, imprime copias del boletín de la urna y graba esta información en una *flash card*. Los datos se encriptan y se graban en un disco que se envía para un rápido procesamiento de la información,¹³ este procedimiento utilizado en Argentina tiene algunas semejanzas con los de otros países.

- a) Bajo costo y seguridad, por el ahorro de recursos materiales que implica y por la certeza de los resultados.
- b) Transparencia, ya que es imposible asociar el voto con el votante, porque el sistema no lleva un registro por elector sino un total por candidato. Como dato adicional, se debe saber que no hay manera de adulterar el sistema para redireccionar los votos.

¹² Véase El avance del voto electrónico en México, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2801/10.pdf> consultado el 12 de noviembre de 2021.

¹³ Véase La innovación tecnológica nos permite hoy acceder a un sistema moderno, seguro, eficiente y ágil para emitir el sufragio, disponible en <https://www.reforma-politica.com.ar/noticias.php?page=noticia-414> consultado el 16 de septiembre de 2021.

- c) Seguridad, pues el mecanismo funciona sólo el día de las elecciones y deja de operar si se intenta una alteración en alguno de sus programas. Está diseñado para evitar fraudes, sabotajes o accidentes.
- d) La movilidad del sistema, porque posibilita que en escenarios geográficos con restricciones los electores emitan los votos desde sus casas, dispositivos móviles, colegios o bibliotecas, etcétera.

Sin embargo, está la contraparte. En 2014 se levantó la Encuesta Nacional sobre el Voto Electrónico ordenada por el Poder Ejecutivo, en cuyos resultados la mitad de la población (51%) tenía sentimientos negativos hacia la situación del país. Sólo 26% de los encuestados reportaron identificar lo que significa el voto electrónico y entre este 26%, sólo 23% expresaron tener conocimiento de alguna elección en la que se utilizó el voto electrónico en México.¹⁴

Entre los entrevistados, sólo 20% consideraron que el voto electrónico era confiable y 65% consideraron que no lo era. En cuanto a la pregunta de si la población pudiera utilizar la tecnología (voto electrónico), la mayoría (65%) consideró que la votación presencial a través de urnas electrónicas era más confiable; sólo 15% prefería votación a distancia por internet, celular o dispositivos.¹⁵

Cuarenta por ciento de la población consideró que el voto electrónico es menos confiable que el sistema usual de votación. Sin embargo, 69% opinó que el voto electrónico haría más rápido el conteo de votos. En cuanto a costos, 43% consideró que el voto electrónico no era ni más caro ni más barato que el sistema usual. En cuanto a los costos que implicaría el voto electrónico, la opinión se encontró dividida, ya que el 40% consideró que con el voto electrónico se ahorraría dinero público y 30% consideró que se gastaría más. 38% creía que el voto electrónico haría que la gente acudiera más a votar y 42% que la gente participaría más en consultas populares o referéndums si se

¹⁴ Encuesta Nacional sobre Voto Electrónico, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-Nacional-sobre-el-voto-electronico#:~:text=40%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20considera,barato%20que%20el%20sistema%20actual> consultado el 12 de diciembre de 2022.

¹⁵ *Ídem.*

utilizara voto electrónico. Además, la mayoría (69%) consideró que el voto electrónico haría más fácil que se actualizara el listado nominal.

Sin embargo, 65% consideró que el voto electrónico hace más fácil que se puedan manipular los resultados electorales. Sólo una cuarta parte de la población consideró que el uso del voto electrónico a nivel nacional era muy o algo urgente, pero más de la mitad de los entrevistados (58%) reportaron tener en su hogar computadora y casi la mitad (47%) mencionaron utilizar internet regularmente. Entre los que utilizaban internet regularmente, el 53% lo hacían desde una computadora y dispositivos móviles.¹⁶

En fin, estas son varias de las ventajas que el voto electrónico ofrece, pero el reto actual es consolidar la democracia, a través de las instituciones electorales encargadas de organizar los comicios en un contexto de profunda desconfianza y niveles bajos de credibilidad, lo cual refleja el largo trecho que aún falta para consolidar la democracia electrónica en nuestro México, porque como demostró la encuesta, aunque tiene aceptación el voto electrónico, también los ciudadanos desconfían.

VIII. CONCLUSIONES

El voto electrónico es una innovación, pero su relevancia no se limita al mero salto tecnológico. Encierra, además, el germen de una profunda renovación de las prácticas políticas. Votar será más simple y, entonces, más ciudadanos podrían votar.

La democracia incorporará nuevos canales de participación y la sociedad podrá opinar con mayor habitualidad, más allá de la elección de candidatos. Además, que este voto electrónico facilita enormemente el trabajo de los miembros de la mesa directiva de casilla a la hora de realizar el escrutinio y cómputo de los votos y el llenado de las actas correspondientes, incluso, reduce al mínimo la posibilidad de errores en la confección de estas y

¹⁶ Véase Los mexicanos vivimos en una democracia electoral en la que el derecho al sufragio universal se ejerce con plena efectividad. Reforma Política Electoral. Resumen ejecutivo. México, Gobierno de la República. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66462/10_Politica_Electoral.pdf consultado el 2 de octubre de 2021.

acelera el proceso al enviar los resultados, lo que permite un escrutinio inmediato.

No cabe la menor duda que la tecnología está arrasando en pleno siglo XXI, que las nuevas generaciones están muy implicadas en materia de tecnología, la cual se debe aprovechar al máximo, utilizando los mejores medios o programas para satisfacer las necesidades de la población y reducir el gasto público y cuidar el medio ambiente.

IX. FUENTES CONSULTADAS

BOBBIO, Norberto. "Liberalismo y Democracia". Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera edición, México, 2001.

BURGELIN, Oliver, *La Comunicación de Masas*, Ed. A.T.E. España, 1974.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2014.

Código Electoral de Jalisco, México, 2009.

Concepto de democracia desde la forma de gobierno, disponible en. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2198/6.pdf>

CORDOVA VIANELLO, Lorenzo., *La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las Democracias reales en América Latina*. Disponible en. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2198/6.pdf>

Descripción del sistema de voto electrónico proporcionado por el CDS, disponible en <http://www.csd.gob.es/es/federaciones-y-asociaciones/federaciones-deportivas-espanolas/procesos-electorales-y-voto-electronico/sistema-de-voto>

El avance del voto electrónico en México, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2801/10.pdf>

El voto electrónico en el mundo, Disponible en <https://www.euskadi.eus/informacion/voto-electronico-voto-electronico-en-el-mundo/web01-a2haukon/es/> consultado el 18 de septiembre de 2021.

Encuesta Nacional sobre Voto Electrónico, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-Nacional-sobre-el-voto-electronico#:~:text=40%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20considera,barato%20que%20el%20sistema%20actual>

FLORES, Imer, *La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación*. Disponible en: el Boletín informativo de la dirección del archivo histórico y memoria legislativa, disponible <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/12.pdf>

JAIMES, Liliana, Ramírez, Dorys, Vargas, Ana y Carrillo, Gilberto *Gestión Tecnológica: Conceptos y casos de aplicación*, Universidad Industrial de Santander, abril, 2011.

La innovación tecnológica nos permite hoy acceder a un sistema moderno, seguro, eficiente y ágil para emitir el sufragio, disponible en <https://www.reforma-politica.com.ar/noticias.php?page=noticia-414>

La urna electrónica y la participación ciudadana, disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

Los mexicanos vivimos en una democracia electoral en la que el derecho al sufragio universal se ejerce con plena efectividad, disponible en <http://reformas.gob.mx/reforma-politica-electoral/que-es>

MUÑIZ TOLEDO, Rogelio, Los riesgos del voto electrónico y su ilegal implementación en 2020. Disponible en <https://aristeguinoicias.com/2202/mexico/los-riesgos-del-voto-electronico-y-su-ilegal-implementacion-en-2020-articulo/>

¿Qué son las TIC y para que sirven?, disponible en <https://www.ulatina.ac.cr/articulos/que-son-las-tic-y-para-que-sirven?>

Reforma Política Electoral. Resumen ejecutivo. México, Gobierno de la República. Disponible en

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/66462/10_Politica_Electoral.pdf

SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Ed. Orbis, España, 1983.

Voto electrónico: Un peligro para la democracia. Disponible en http://ru.iiec.unam.mx/110/1/voto_electronico.html consultado el 27 de septiembre de 2021.

WOODS, E. M., "Estado, democracia y globalización". La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas", En Borón, Amadeo y González (Editores), La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas Primera edición, CLACSO, Buenos Aires, 2006, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/campus/marxis/P4C1Wood.pdf>

Cibergrafía

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.iepcc.org.mx/>

[http://www.iedf.org.mx/index.php/elecciones/innovaciones-tecnologicas-electorales/157-urna-electronica,](http://www.iedf.org.mx/index.php/elecciones/innovaciones-tecnologicas-electorales/157-urna-electronica)

<http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

http://www.senado.gob.mx/library/archivo_historico/contenido/boletines/boletin_29.pdf

<http://www.iepcjalisco.org.mx/urna-electronica/que-es-la-urna-electronica>

ACERCA DE LOS AUTORES

MA AIDÉ HERNÁNDEZ GARCÍA

Profesora-Investigadora de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Realizó el Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencias Políticas en la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO). Cursó la Licenciatura y Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desarrolló estancias de investigación en la Universidad Complutense de Madrid, España y en University of British Columbia. Sus líneas de investigación son: cultura política, capital social, mujeres en la política, violencia de género y masculinidades. Ha impartido clases a nivel licenciatura, maestría y doctorado, en la UNAM, Universidad Iberoamericana, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y actualmente en la Universidad de Guanajuato. Columnista del Periódico “El Independiente de Hidalgo”. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

ALICIA HERNÁNDEZ DE GANTE

Doctora en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) México. Su línea de investigación –sociología política y jurídica– se vincula al Cuerpo Académico Estudios Sociológicos Contemporáneos. Publicaciones: *Disrupciones en la historia político electoral en México* (2021); *Reflexiones sobre la crisis de la representación política en México* (2008); *Las indisciplinas en las Ciencias Sociales*, coautoría C. Mallorquín y J. Lora (2008); *La representación política y su crisis* (2009); *La reconfiguración neoliberal en América Latina*, con A. Gimete y Más. Alcántara (2010); *Estados fallidos, violencia y poder* (2011); *Representación, ciudadanía y calidad de la democracia en América Latina*, con A. Gimete y J. Luque (2012); *La revitalización del poder legislativo en el gobierno calderonista*, con C. Moreno y A. Gimete (2015); *Delito y mercancía. Despenalización y poder. El debate sobre la marihuana en México* (2015) y *Democracia y violencia social*. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

CLAUDIA RIVERA HERNÁNDEZ

Es SNI 1. Post doctora en Educación Superior y Política Pública por la Universidad de Nuevo México, USA. Doctora en Administración Pública por el IAP A. C. y especialista en Estudios Electorales por la Universidad de Salamanca, España. Sus líneas de investigación se desarrollan en torno al análisis de la Política social y educativa en los tres órdenes de gobierno. Es investigadora del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico en la BUAP, donde ocupó el cargo de Secretaria de Investigación (2013-2014). Ha sido titular de diversos proyectos con financiamiento del Conacyt y ha participado como conferencista en foros académicos en tres continentes. Es autora de diversas publicaciones nacionales e internacionales. Actualmente es Secretaria del Observatorio de Responsabilidad Social Zona 1. BUAP, UNESCO, ORSALC. | claudia.rivera@correo.buap.mx

ENRIQUE CASTAÑEDA TENORIO

Es Maestro en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana. Es Profesor Investigador de Tiempo Completo en la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (BUAP), desde 2003 a la fecha. Es Perfil PRODEP 2021-2024. Sus líneas de investigación son Estudios de Procesos Legislativos y Procesos Políticos Electorales. Ha publicado en revistas científicas nacionales e internacionales. Fue Coordinador de la Licenciatura en Ciencias Políticas en la FDCE-BUAP. Es colaborador en el Cuerpo Académico *Sociología y Política: BUAP-CA-123*. Ha sido conferencista en diversos eventos académicos nacionales y ha presentado ponencias en Congresos Nacionales e Internacionales. | castenorio@hotmail.com, enrique.castaneda@correo.buap.mx

FABIOLA COUTIÑO OSORIO

Doctora en Derecho, miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Entre sus libros publicados están *Perspectivas de la Violencia de Género en Puebla* (2019); *Cultura de Violencia y Femicidio en México* (2016 y 2019); *Cultura Política y Alternancia en Puebla* (2016); *Universidad y Cultura Política: México-Francia* (2015); *Cultura Política en Iberoamérica* (2014); *Legitimación de los grupos de Poder Político en Puebla* (2013); entre otros. Publica en revistas científicas nacionales e internacionales temas relativos a derechos humanos, género, participación, elecciones y cultura política, además de capítulos de libro de circulación nacional e internacional. Es miembro del Cuerpo Académico Estudios Sociológicos Contemporáneos BUAP-CA-123. Actualmente es Profesora-Investigadora de tiempo completo en la Facultad de Derecho y C. S. de la BUAP. | fabiola.coutino@hotmail.com

GUILLERMO RAFAEL GÓMEZ ROMO DE VIVAR

Doctor en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Actualmente Profesor Investigador de Tiempo Completo del Departamento de Derecho de la División de Derecho, Política y Gobierno de tal universidad. Fue Secretario Técnico en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2004-2007. Director del Departamento de Educación Cívica del Instituto Electoral de Michoacán. Líneas de investigación: Derecho Electoral; Derecho Administrativo Sancionador Electoral; Democracia y Partidos Políticos y Constitucionalismo. Publicaciones recientes: *Bases para la construcción de un modelo anticorrupción partidista en el derecho electoral mexicano*; *Sobre la ampliación de los periodos de los ayuntamientos, la reelección municipal en México*; publicó en la *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* y la *Revista Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*, 2015.

HERÓN GARCÍA MARTÍNEZ

Licenciado en Economía; Maestro en Derecho Económico y Doctor en Derecho por la Facultad de Economía y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. Es *Profesor-Investigador Tiempo Completo* en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. Sus líneas de investigación atienden los temas siguientes: filosofía política, ciencia política, política económica, política económica internacional, derecho económico, derecho económico internacional, políticas públicas, América Latina, integración económica de América Latina (ALALC, ALADI, TLCAN, ALCA, ALBA, UNASUR, BRICs), Historia antigua de México, Problemas económicos y sociales de México, entre otros. Es especialista en temas sobre América Latina (política, derecho, economía, asuntos electorales, *Accountability*, y política económica internacional).

IRMA FLORES VÁZQUEZ

Doctora en Derecho Civil y Mercantil por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Actualmente es Profesora Investigadora de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. Profesora con Reconocimiento de Perfil deseable PRODEP y miembro del Cuerpo Académico (CA) consolidado de "Derecho social". Ha sido autora de libros individuales y libros coordinados, así como de capítulos de libro sobre temas de derecho laboral. Imparte diversos cursos en el área de derecho. | irma.flores@correo.buap.mx

JOSÉ ANTONIO BRETÓN BETANZOS

Licenciado en Derecho, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo; Maestro en Ciencia Política por la BUAP y Doctor en Derecho. Obtuvo el reconocimiento de experto internacional en Derecho Electoral por parte de la UNA. Ha sido docente a nivel licenciatura y posgrado en diversas universidades como UDLAP, BUAP, Escuela Libre de Derecho de Puebla, Autónoma de Colima, e Ibero Puebla. Ha participado en congresos y conferencias nacionales e internacionales. De 1994 a 2009 se desempeñó como funcionario electoral, fue Secretario General y Director General del Instituto Electoral del Estado de Puebla. Actualmente es Coordinador de Licenciatura y Posgrado en Derecho de la Universidad Iberoamericana de Puebla y asesor jurídico del Observatorio de Salarios. Es Secretario del Capítulo Puebla de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. | bretonbetanzos@hotmail.com

LUCERITO LUDMILA FLORES SALGADO

Doctora en Derecho Civil y Mercantil por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I (SNI-Conacyt), miembro del Padrón de Investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (VIEP), Profesora Investigadora Titular de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Profesora con Reconocimiento de Perfil deseable PRODEP y es representante del Cuerpo Académico (CA) de nivel consolidado denominado "Derecho social". Ha sido autora de libros individuales y libros coordinados, así como de capítulos de libro sobre temas de derecho económico, derechos laborales, y autora de artículos en revistas indexadas. | ludmilalucerito@hotmail.com

MARCOS GUTIÉRREZ AYALA

Doctor en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I (SNI-Conacyt), miembro del Padrón de Investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (VIEP), es Profesor Investigador de tiempo completo en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Profesor con Reconocimiento de Perfil Deseable PRODEP y miembro del Cuerpo Académico (CA) consolidado “Derecho social”. Es Secretario Académico de la Facultad de Derecho y C. S. de la BUAP. Ha sido autor de libros individuales y libros coordinados, ha participado y ha sido autor de capítulos de libro y artículos en revistas indexadas sobre temas diversos temas de derecho. | marcos.gutierrez@correo.buap.mx

OSCAR NICASIO LAGUNES LÓPEZ

Licenciado en Filosofía (2004) por el Instituto de Estudios Superiores Rafael Guízar Valencia del Seminario Mayor de Xalapa, Veracruz. Es maestro (2011) y doctor (2015) en Ciencias Sociales por el Colegio de Sonora, con mención en Teoría y Análisis de Asuntos Públicos. Ha publicado artículos en periódicos como el *Diario de Xalapa*, *Tribuna* de Ciudad Obregón y *Expreso* de Hermosillo, Sonora. Tiene publicaciones en revistas especializadas y de divulgación sobre temas filosóficos y sociales. Entre sus libros más recientes destacan *Hechos sin Derechos. Estudios de caso en Derechos Humanos* (2021), *Doce artículos filosóficos. Ensayos críticos sobre el sentido de la vida, el problema del mal, el ateísmo y el hombre* (2014) y el *Arte de contar cuentos y rendir cuentas*. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Se desempeña como profesor-investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP. | oscar.lagunes@correo.buap.mx

PAULINO ERNESTO ARELLANES JIMÉNEZ

Doctor en Relaciones Internacionales. Docente-investigador de tiempo completo titular "C" en la Maestría de Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Autor de 19 libros individuales, más de 70 capítulos en libros colectivos, más de 100 artículos arbitrados e indizados nacionales e internacionales. Las líneas que se cultivan son: procesos políticos en el mundo, política exterior y la economía política de las relaciones internacionales. Líder del Cuerpo Académico consolidado de la maestría en Ciencias Políticas con la línea: Análisis y crítica de la modernidad. Docente- investigador de tiempo completo, titular "C". Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2, Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. | parellanes3@hotmail.com

STEPHANIE TORRES GÓMEZ

Licenciada en Ciencias Políticas con terminal en Sistemas Electorales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Cuenta con experiencia profesional en el Instituto Nacional Electoral, colaborando en la Junta Local Ejecutiva, así como en las Juntas Distritales ejecutivas 12 y 10 en las Vocalías de Capacitación Electoral y Educación Cívica y la del Registro Federal de Electores, respectivamente. Actualmente es estudiante de la Maestría en Opinión Pública y Marketing Político en el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Su línea de investigación se centra en los estudios de género y equidad desde la disciplina de la Opinión Pública. | azcalt_lib2@hotmail.com

En México existe una larga tradición en cuanto a la organización de procesos electorales cuyo objetivo es la renovación de los poderes públicos. Los criterios relativos a los primeros procedimientos fueron plasmados en la Constitución de Cádiz y en cada periodo histórico los cambios políticos por los que atravesó el Estado Mexicano fueron determinantes de la adopción de nuevas reglas del juego para definir los mecanismos orientados a renovar la representación política. En los regímenes democráticos las reglas del juego deben ser resultado del acuerdo entre los actores políticos, pues la democracia, como forma de gobierno resulta más efectiva para lograr consensos respecto a la vida política del país.

Los trabajos que integran esta obra se articulan en torno a la importancia que tiene el Artículo 41 Constitucional, en cuyos contenidos se analizan las fases por las que ha cursado el sistema electoral, el tránsito de las instituciones electorales desde una etapa de control a la autonomía; las facultades del INE en correlación con las actividades que realizan los Organismos Públicos Locales Electorales; la historia de este precepto al que llamamos eje del sistema electoral mexicano; las candidaturas independientes; la paridad de género; las campañas negativas y el voto electrónico como propuesta para transparentar los procesos democráticos.

La obra es producto de la colaboración académica multidisciplinaria de profesoras y profesores de distintas instituciones de educación superior, quienes optaron en cada una de sus investigaciones por la selección de su propia metodología, así como de los enfoques e instrumentos, con lo cual se enriquece la perspectiva sobre el tema rector.

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO

