

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



XVI

CERTAMEN
DE ENSAYO POLÍTICO

2016

**Décimo Sexto Certamen
de Ensayo Político**

DÉCIMO SEXTO CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

© Comisión Estatal Electoral Nuevo León
Avenida Madero 1420 poniente,
64000, Monterrey, Nuevo León, México
www.ceenl.mx

© Autores: Esteban Manuel Gómez Becerra, Jesús Manuel Aguirre Villegas,
Mauro Arturo Rivera León, Roy González Padilla, Jorge Francisco Aguirre Sala,
José Juan Becerra Pineda.

Número de Registro: 03-2016-012109584500-01
ISBN: 978-607-7895-23-7

Editado e impreso en México, 2016
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

CONTENIDO

Mensaje del Consejero Presidente	5
Mensaje del Jurado Calificador	9
Convocatoria	13
Presentación	15
Ensayos ganadores	
Primer Lugar	
El reencuentro de las candidaturas independientes en México, un ejercicio de perspectivas dentro de un régimen de partidos	
Esteban Manuel Gómez Becerra	21
Segundo Lugar	
Elecciones del poder ejecutivo y de la Cámara de Diputados en México: verificación de la ley e hipótesis de Duverger en la configuración del sistema de partidos en las elecciones de 1994 a 2015	
Jesús Manuel Aguirre Villegas	43
Tercer Lugar	
Claridades y dudas: las problemáticas competenciales del centralismo electoral en un modelo federalista	
Mauro Arturo Rivera León	59
Mención honorífica	
El (des)encanto de la paridad de género en el México contemporáneo: la exclusión de las mujeres en el campo de la representación política	
Roy González Padilla	89

Trabajos sobresalientes

Democratizar la ciudadanía y ciudadanizar la
democracia: la democracia líquida
Jorge Francisco Aguirre Sala 127

Candidaturas independientes: un acercamiento
a la representación proporcional
José Juan Becerra Pineda 153

Mensaje del Consejero Presidente

Una de las dimensiones de la democracia contemporánea es, sin duda, la argumentación pública de los grandes problemas nacionales. En cierto sentido, argumentar es debatir públicamente, es justificar las decisiones que impactan a la sociedad, es, en suma, construir colectivamente un destino compartido.

La Comisión Estatal Electoral desde 1999 ha celebrado el Certamen de Ensayo Político. Ahora, en su decimosexta edición, se consolida como un espacio a través del cual la ciudadanía tiene la oportunidad de integrarse y enriquecer con sus aportaciones el debate público.

Debe decirse, además, que esta encomienda institucional se constituye ya como un referente de discusión nacional. En efecto, esta es la tercera ocasión en la cual nuestra convocatoria es de carácter nacional; ahora recibimos 46 ensayos de Nuevo León y 54 del resto del país (de entre estos últimos destaca el estado de Hidalgo con 28 ensayos). Con ello, estamos confiados en incidir positivamente en la cultura democrática del estado y del país, con lo cual sabemos que lograremos nuestra visión 2023 de calidad: ser referente en América como el organismo electoral con las mejores prácticas electorales.

Remarco además la configuración por grupos de edad de las y los participantes: de 100 ensayos, más de la mitad (53) fueron enviados por personas con una edad entre los 16 y los 29 años. Con lo cual confirmamos que las y los jóvenes del país no solamente actúan en democracia, también reflexionan sobre la democracia mexicana y sus problemáticas.

Los temas desarrollados en los ensayos ganadores se refieren a las candidaturas independientes; a los sistemas electorales y de partido en nuestro país; a la estructura ins-

titucional de la organización electoral; a la democracia líquida; y a la paridad de género. Como puede apreciarse, se trata de temáticas de la agenda mexicana que van desde los arreglos institucionales de la democracia (autoridades, sistemas electorales y partidos políticos), hasta el alcance democrático de los derechos (candidaturas independientes, paridad de género).

La Comisión Estatal Electoral agradece a todas las personas participantes en el concurso. Especialmente, quisiéramos reconocer el interés y la claridad argumentativa de Esteban Manuel Gómez Becerra (primer lugar), Jesús Manuel Aguirre Villegas (segundo lugar), Mauro Arturo Rivera León (tercer lugar), Roy González Padilla (mención honorífica), Jorge Francisco Aguirre Sala (trabajo sobresaliente), y a José Juan Becerra Pineda (trabajo sobresaliente). Sus ensayos son prueba irrefutable de la salud de nuestra democracia, pero sobre todo, de la garantía de una crítica objetiva y constructiva.

Quisiera en estas breves palabras destacar el invaluable trabajo del Jurado Calificador, así como el compromiso de las instituciones en las cuales colaboran en la docencia e investigación. Por mi conducto, las Consejeras, los Consejeros y la Dirección de Capacitación Electoral felicitan a la Dra. Mara Isabel Hernández Estrada (Tecnológico de Monterrey, campus Santa Fe); al Dr. Michael Gustavo Núñez Torres (Facultad de Derecho y Criminología, UANL); y al Dr. Juan Alfonso Mejía López (Universidad Autónoma de Sinaloa). Sin su apoyo no habríamos logrado nuestros objetivos.

Cierro este mensaje con el compromiso de consolidar el Certamen de Ensayo Político de la Comisión Estatal Electoral, no solamente en el ámbito nacional, sino también en la dimensión de América, acorde a nuestra visión de calidad 2023. Espero que en las siguientes ediciones del certa-

men podamos fomentar la participación de personas hispanoparlantes de países americanos, a fin de fortalecer una perspectiva comparada de nuestros procesos democráticos. Muchas gracias.

Dr. Mario Alberto Garza Castillo

Consejero Presidente

Comisión Estatal Electoral

Mensaje del Jurado Calificador

Durante sus 17 años de vida este Certamen de Ensayo Político ha recibido 1,024 trabajos, de los cuales 164 se han publicado en reconocimiento a su calidad. Este año concursaron 100 ensayos, un número muy superior al promedio y el doble de los recibidos la edición pasada. Así pues, tanto por lo nutrido de la participación, como por la constancia con la que se ha celebrado este ejercicio, los miembros de este jurado nos sentimos honrados de participar como jueces en este ya tradicional concurso.

El rasgo más común de los trabajos fue sin duda el entusiasmo con el que sus autores reflexionaron sobre lo público en México. Está claro que los ciudadanos tienen mucho que decir sobre nuestra democracia y eso es en sí mismo una excelente noticia. Los temas más recurrentes fueron las candidaturas independientes, la construcción de ciudadanía, la participación política de la mujer y el impacto de la reforma electoral sobre los institutos electorales estatales, entre otros.

Ahora bien, para la difícil tarea de seleccionar a los ganadores, los miembros del jurado acordamos cinco criterios fundamentales: 1) originalidad, 2) solidez teórica, 3) claridad de la hipótesis planteada, 4) coherencia argumentativa y 5) ortografía y redacción. Los trabajos que obtuvieron la puntuación más alta en la suma de estas cinco dimensiones fueron los seis ensayos incluidos en este volumen. Durante la deliberación final, y para efectos de romper con empates, identificamos un criterio adicional: la relevancia del ensayo como contribución al debate público. Todos los acuerdos del jurado fueron unánimes.

Los primeros ensayos de este volumen corresponden respectivamente al primero, segundo y tercer lugar del certamen.

El primero es de Esteban Manuel Gómez Becerra, «El reencuentro de las candidaturas independientes en México, un ejercicio de perspectivas dentro de un régimen de partidos». Este presenta un marco teórico y evidencia empírica para entender la relevancia de las candidaturas independientes, así como las limitaciones del actual marco regulatorio mexicano, en perspectiva comparada y a la luz del resultado de las últimas elecciones. Se trata de un trabajo de gran solidez conceptual y empírica para entender de forma integral una figura que ha despertado el interés de millones de mexicanos que se sienten ajenos al sistema de partidos.

El segundo ensayo, de Jesús Manuel Aguirre Villegas, es una investigación que utiliza métodos cuantitativos en forma rigurosa para analizar la pertinencia de la llamada «ley de Duverger» para explicar la configuración del sistema de partidos mexicano. Se trata de una contribución significativa al debate internacional sobre el impacto que tienen los sistemas de representación (proporcional vs. de mayoría) sobre los niveles de fragmentación de los sistemas de partidos.

Por su parte, el ensayo de Mauro Arturo Rivera León hace una rigurosa exploración sobre las problemáticas competenciales entre los institutos electorales estatales y el Instituto Nacional Electoral, evidenciadas en el último proceso electoral. Además de presentar un mapa muy claro de los retos, el ensayo tiene implicaciones directas de política pública para los institutos electorales, los tribunales y el poder legislativo si se quiere que la reforma electoral de 2014 logre sus objetivos plenamente.

Los últimos ensayos corresponden, por su parte, a una mención honorífica y a dos trabajos sobresalientes. El primero de los tres, merecedor de la mención, presenta un análisis crítico de un caso emblemático de litigio en torno a los criterios para aplicar la paridad de género en la asignación de los escaños de representación proporcional. El autor, Roy González Padilla, fundamenta su argumentación en una disertación teórica-filosófica sobre el impacto de las formas de argumentación jurídica en los procesos de transformación social, y concluye que las sentencias del caso son contrarias al espíritu del precepto constitucional de la paridad en su contenido argumentativo, en sus efectos particulares y en sus efectos sociales más ampliamente.

Por su parte, Jorge Francisco Aguirre Sala nos presenta una disertación teórica sobre la relación bidireccional entre construcción de ciudadanía y el fortalecimiento democrático, mientras que José Juan Becerra Pineda profundiza en un aspecto puntal de las candidaturas independientes, al señalar el problema del nulo acceso de estos candidatos a la representación proporcional.

Estamos muy agradecidos por esta oportunidad de navegar entre las distintas voces ciudadanas que decidieron participar en este certamen. ¡Felicidades a los ganadores!

Dra. Mara Isabel Hernández Estrada
Presidenta del Jurado Calificador

Dr. Michael Gustavo Núñez Torres
Miembro del Jurado Calificador

Dr. Juan Alfonso Mejía López
Miembro del Jurado Calificador

XVI CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO

CONVOCATORIA

La Comisión Estatal Electoral Nuevo León, con fundamento en los artículos 85, fracciones I y VI; 87; 97, fracciones VI y XXXIII de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León; así como en los artículos 6, fracciones I y VI; y 65, fracciones III y IX del Reglamento de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Municipales Electorales del Estado de Nuevo León, convoca a la ciudadanía y a jóvenes mexicanos radicados en la república mexicana al Décimo Sexto Certamen de Ensayo Político.

Requisitos

El certamen se desarrollará en una sola categoría. Las personas interesadas en participar deberán cubrir los siguientes requisitos:

- La participación en este certamen será a través de la página www.ceenl.mx
- Tener residencia efectiva y comprobable en la república mexicana, la cual se acreditará con:
 - credencial para votar o identificación oficial, y
 - comprobante de domicilio (luz, agua, teléfono).
- Los anteriores documentos se deberán adjuntar con extensión JPEG/JPG.
- En caso de ser menor de edad, contar con el permiso por escrito del padre, madre o tutor para participar en el certamen (se acredita mediante la carta consentimiento de menores de edad para la participación en el Décimo Sexto Certamen de Ensayo Político (Formato F-CA-62) disponible en la página www.ceenl.mx).
- Otorgar a la Comisión Estatal Electoral carta manifestación de ser el único titular de los derechos del ensayo, así como la cesión de los derechos del mismo (se acredita mediante la Carta excluyente de responsabilidad final disponible en la página www.ceenl.mx).
- Todos los formatos se deberán adjuntar con extensión JPEG/JPG.
- Se sugiere utilizar una cuenta de correo electrónico que no identifique la identidad de la persona participante o una cuenta de correo electrónico con el seudónimo empleado. Este será el medio de comunicación con las y los concursantes, por lo que se debe cuidar la secrecía.
- Aquellos trabajos sin los requisitos señalados en la presente convocatoria serán descalificados.

Formato y características de los ensayos

1. Los trabajos deberán sujetarse a las características del género ensayo. El enfoque del ensayo podrá ser histórico, jurídico, sociológico o político.
2. En caso de utilizar apoyo de material bibliográfico se deberá incluir bibliografía al final del documento. Al hacer uso de citas se deberá incluir referencia completa de la misma.
3. Las o los participantes, sólo podrán participar con un ensayo y optarán por una de las siguientes temáticas:
 - a) Tema: «Impacto y efectos de la reforma electoral en las elecciones concurrentes 2015»
En cualquiera de los siguientes subtemas:
 - Igualdad de género
 - Candidaturas independientes
 - Balance del proceso electoral: Colaboración INE-OPLES
 - Sistema nacional electoral versus sistema federal: debilidades y fortalezas
 - b) Tema: «Construcción de ciudadanía y desarrollo democrático»
En cualquiera de los siguientes subtemas:
 - Perspectivas de la ciudadanía rumbo a 2020

- La educación mediática: uno de los senderos para la ciudadanía plena en México
- Democracia de ciudadanía
- Las implicaciones de una ciudadanía activa entre los jóvenes

En la medida de lo posible, los trabajos tendrán como referencia al ámbito nacional y al estado de Nuevo León.

4. La extensión será de 12 cuartillas como mínimo y 24 como máximo, en papel tamaño carta. Cada cuartilla deberá estar escrita a doble espacio, en tipografía Times New Roman de 12 puntos.
5. Los trabajos deberán ser originales e inéditos, además de no haber sido ganadores en otros concursos; o que se encuentren participando en otros certámenes o en espera de dictamen.
6. Las y los participantes deberán firmar su ensayo con seudónimo.
7. La participación en este certamen implica la cesión de derechos de autor, por lo cual los ensayos pasarán a ser propiedad de la Comisión Estatal Electoral, quien los podrá difundir—sin fines de lucro— en los medios que considere convenientes, respetando y reconociendo la autoría de los mismos en todo momento.
8. En el caso de que un trabajo sea seleccionado por el jurado calificador para su publicación, cada participante se compromete a entregar en tiempo y forma la documentación original correspondiente.
9. No podrá participar en este certamen el personal de la Comisión Estatal Electoral.
10. No podrán participar las personas premiadas con los tres primeros lugares de los tres últimos certámenes anteriores realizados por este organismo electoral.
11. Los asuntos no previstos en la presente convocatoria serán resueltos por la Secretaría Ejecutiva.
12. La evaluación de los trabajos será realizada por los integrantes del jurado calificador y su fallo será inapelable; en su caso, el certamen podrá declararse desierto.

Recepción de trabajos

La recepción de los trabajos será del 3 de agosto al 30 de octubre de 2015, hasta las 18:00 horas (tiempo del centro), en la página Web www.ceenl.mx estarán disponibles los formatos para el registro electrónico de su participación. Para mayores informes se pondrán a disposición los teléfonos (81) 1233 1515 y 1233 1504, así como el 01 800 CEENLMX (2336569) y en el correo electrónico contacto@ceenl.mx.

Jurado calificador

El jurado calificador estará integrado por personalidades de amplio reconocimiento y sus nombres se harán públicos al momento de emitir el resultado final.

Publicación de resultados y ceremonia de premiación

Los resultados se darán a conocer el 6 de diciembre de 2015 en la página www.ceenl.mx.

La ceremonia de premiación se realizará en las instalaciones de la Comisión Estatal Electoral el 25 de febrero de 2016, con la presencia del jurado calificador.

Premios a otorgar

Primer Lugar: \$ 30,000.00

(Treinta mil pesos 00/100, moneda nacional).

Segundo Lugar: \$ 25,000.00

(Veinticinco mil pesos 00/100, moneda nacional).

Tercer Lugar: \$ 20,000.00

(Veinte mil pesos 00/100, moneda nacional).

Se hará entrega de un reconocimiento a cada participante.

Monterrey, Nuevo León, 27 de julio de 2015.

Dr. Mario Alberto Garza Castillo
CONSEJERO PRESIDENTE

Ing. Sara Lozano Alamilla
CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA COMISIÓN
ESPECIAL DE EDUCACIÓN CÍVICA

Lic. Héctor García Marroquín
SECRETARIO EJECUTIVO



/ceenl.mx

Presentación

La Comisión Estatal Electoral desde 1999 lleva a cabo el Certamen de Ensayo Político, cumpliendo así con uno de sus fines institucionales de difundir la cultura democrática entre la ciudadanía. Este certamen se constituye como un espacio para la construcción de ideas, a través del cual las y los jóvenes y la ciudadanía mexicana tienen la oportunidad de participar, reflexionar y expresar su sentir en temas relacionados con el quehacer democrático.

El compromiso de la Comisión Estatal Electoral es lograr que estas ideas encuentren resonancia entre la ciudadanía al participar en el debate nacional; los esfuerzos a lo largo de 17 años de permanencia del Certamen de Ensayo Político como un foro de participación así lo demuestran.

El resultado de la convocatoria ha sido exitoso, ya que en esta decimosexta edición participaron jóvenes menores de edad y adultos, tanto del estado de Nuevo León como de 15 entidades de la república mexicana. Un centenar de ensayistas expusieron con rigor metodológico temas que acontecen en la política actual, por lo que este organismo electoral reconoce su participación.

En esta edición las personas que enviaron sus trabajos optaron por una de las siguientes temáticas: «Impacto y efectos de la reforma electoral en las elecciones concurrentes 2015» y «Construcción de ciudadanía y desarrollo democrático», compartiendo sus opiniones y conclusiones respecto a estos temas desde una diversidad de ámbitos y perspectivas, con lo cual enriquecieron el resultado de este Certamen.

La presente publicación compila los tres textos ganadores, así como uno con mención honorífica y dos sobresalientes, los cuales fueron elegidos por el Jurado Calificador,

integrado por la Dra. Mara I. Hernández Estrada, el Dr. Juan Alfonso Mejía López y el Dr. Michael Gustavo Núñez Torres, miembros del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y catedráticos de diversas instituciones de la república.

ENSAYOS GANADORES

El reencuentro de las candidaturas independientes en México, un ejercicio de perspectivas dentro de un régimen de partidos

Esteban Manuel Gómez Becerra

In-

Un prefijo de origen latino que tiene una fuerza privativa o negativa, especialmente de los adjetivos y los sustantivos.

Depender

1. Estar subordinado a una autoridad o jurisdicción.
2. Producirse o ser causado o condicionado por alguien o algo.
3. Estar o quedar al arbitrio de una voluntad

El presente trabajo tiene por objeto ofrecer a los lectores jóvenes, y a aquellos que comienzan a familiarizarse con las candidaturas independientes en México, un panorama conceptual y metodológico para entender esta forma de representación política.

A través del ensayo se realiza un recorrido histórico desde la época posrevolucionaria hasta la actualidad, en el cual se describen algunas de las transformaciones más relevantes del marco jurídico y del contexto político que llevaron al declive y resurgimiento de las candidaturas independientes.

Posteriormente se realiza una descripción a nivel práctico de las características de las candidaturas independientes en América Latina, para proponer a partir de ellas un esquema metodológico para su estudio y conceptualización.

Finalmente se analiza el caso de las candidaturas independientes en la Ciudad de México en el marco de la reforma constitucional en materia político-electoral del año 2014, y del proceso electoral ordinario 2014-2015, para indagar en cuestiones como la equidad en la contienda y el lugar de estas figuras en el sistema de partidos actual.

El trayecto de las candidaturas independientes un breve recuento histórico

Si nos centramos en el momento actual, quizás sería pertinente pensar que las candidaturas independientes en México obedecen a un ejercicio novedoso de las fuerzas políticas que pone de manifiesto su disposición por mejorar la calidad del régimen democrático, casi al nivel que podríamos considerarlo un acto de buena voluntad, orientado a ceder a los ciudadanos parte del poder que los partidos políticos han monopolizado desde el inicio de la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, quedarnos con la reflexión anterior sería desdeñar dos cosas: la historia misma de nuestra nación y la existencia de un derecho político fundamental que los ciudadanos mexicanos tenemos por lo menos desde 1917, emanado del documento constitucional elaborado por el constituyente de Querétaro (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 6-9).

En 1918 se publicó, derivada del mandato constitucional de la época, la Ley para la Elección de Poderes Federales que estableció, en su artículo 107, la posibilidad a candidatos que siendo independientes de partido político pudieran postularse a cargos de elección popular (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 8).

Dicha disposición abrió la oportunidad para que las entidades federativas legislaran sobre la materia durante 28 años. En 1946 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Electoral Federal, en cuyo cuerpo legal dejaron de regularse las candidaturas independientes.

Coincidentemente, el año en que las candidaturas independientes dejaron de figurar en el marco jurídico federal mexicano se suscitó el nacimiento del partido hegemónico que gobernaría la nación hasta el fin del milenio; pero

también, marcó el final de una tradición presidencial de individuos emanados de la milicia, dando lugar al primer presidente civil: Miguel Alemán Valdés.

En ese trayecto histórico, el gobierno de México signó diferentes declaraciones, tratados y disposiciones internacionales, donde se reconocía expresamente el derecho de todo ciudadano «a participar en el gobierno de su país» y «en condiciones de igualdad» (ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21.1).¹ Sin embargo, un largo paréntesis de inmovilidad política se asentó sobre el sistema electoral mexicano, que no volvió a permitir la postulación independiente a los cargos federales.

En ese sentido, la monopolización del registro de candidaturas por parte del partido hegemónico y el resto de los partidos que componían el sistema se constituyó en un factor de control político por parte del aparato del Estado, que alcanzó incluso a los liderazgos ciudadanos (Meyer, 2010, pp. 119-120).

A nivel de las entidades federativas las candidaturas independientes tuvieron otra trayectoria, ya que básicamente dependían de lo expresado por la legislación local, aunque paulatinamente se fueron imponiendo los usos, costumbres y reformas aplicadas por la política centralizadora del partido oficial.

En diferentes entidades del país las luchas ciudadanas aportaron importantes liderazgos. Uno de esos casos paradigmáticos lo constituyó la figura del doctor Salvador Nava Martínez en San Luis Potosí, quien se opuso al férreo cacicazgo de Gonzalo N. Santos, cuando en 1958 se postuló como candidato independiente a la alcaldía de la capital del estado, ganándole al candidato oficial por un amplio

1. También se pueden consultar la Declaración Americana de los Derechos del Hombre del 2 de mayo de 1948, artículo XX; o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, artículo 25.

margen (Olvera y Chaguaceda, 2014). Pero en el plano de la contienda política federal no había señales de cambio, eran los años de mayor esplendor del sistema del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos opositores aceptaban a regañadientes la aplastante mayoría en la conformación de las cámaras del Congreso o en la elección del presidente de la república (Singer Sochet, 2010, p. 138).

Dos tímidas reformas electorales se sucedieron entre 1963 y 1973 sin que las candidaturas independientes se volvieran a plantear. La paradigmática reforma de 1977 no contempló tampoco el tema, a pesar de ser fundacional de un sistema electoral moderno la configuración distinta de las cámaras y la conformación de un nuevo sistema de partidos políticos.

A partir de entonces las reformas electorales se centraron en el diseño del sistema político, el reparto del poder, la independencia de las autoridades electorales y, posteriormente, la búsqueda de la equidad en la contienda. Sin embargo, todo se concentró en las etapas procedimentales, en la búsqueda de la construcción de la confianza en las instituciones electorales y en su credibilidad.

En sentido estricto, la democracia mexicana se preocupó más por las reformas legales que por el fortalecimiento de las instituciones, y mucho menos en potenciar las capacidades cívicas de los ciudadanos y sus liderazgos naturales (Casar, 2013, pp. 147-161). Por ello, recuperar para los ciudadanos la posibilidad de postularse a una candidatura sin la mediación de los partidos políticos se presentaba casi como imposible.

En la actualidad, el tema ha sido retomado en el ámbito nacional, a partir de la disposición expresada en el artículo 35, fracción II, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el 9 de agosto de 2012, en donde se lee que:

Son derechos del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Lo anterior se ha visto reflejado en la más reciente legislación en la materia, concretamente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) del año 2014. Esta suplió a su antecesor Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) promulgado en 1990, en cuyo artículo 175, párrafo 1, establecía que «corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular».

La disposición del anterior código fue blanco de revisiones jurisdiccionales, a la luz de distintos ordenamientos nacionales e incluso internacionales en materia de derechos humanos y políticos. En el año 2008 la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló a favor de las candidaturas independientes en México, tras el intento negado a un ciudadano a postularse de forma independiente a partido político para la elección del ejecutivo federal en 2006. Se desprendió como conclusión que el derecho a votar y ser votado para cargos de elección popular, plasmado en la constitución federal como un derecho humano, no restringe al ciudadano a ser postulado exclusivamente por un partido político, lo cual en todo caso constituiría un acto de discriminación.

Bajo este supuesto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identifica-

do con la clave de expediente SUP-JDC-037/2001 (caso Michoacán), reconoció que los partidos políticos no tienen el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular. Sin embargo, en dicha resolución, la autoridad electoral precisó que correspondía al legislador ordinario legislar respecto a las candidaturas independientes (Cabrera A., 2007, pp. 37-40; Carbonell, 2012, pp. 215-219).

Es así, y tras un trayecto de más de medio siglo, que la reforma electoral del año 2014 retoma las candidaturas independientes para ser reguladas en el ámbito federal y local. La nueva LGIPE recupera el espíritu del artículo 35 constitucional de 1917, que durante más de medio siglo había permanecido latente, para dar oportunidad a ciudadanos que no sean postulados por partido político a contender para ocupar puestos de elección popular.

Lo anterior ha tenido resonancias a nivel local, y en cada estado de la federación las legislaturas locales han debido armonizar sus propios ordenamientos para regular y permitir el ejercicio de esta figura política.

Posibles perspectivas hacia el entendimiento de las candidaturas independientes

Es claro que el camino jurídico y legislativo recorrido en México para elevar después de casi ocho décadas –nuevamente– al marco constitucional las candidaturas independientes, ha sido necesario para permitir que estas figuras tomen partido en el ámbito de las contiendas electorales. Es también un hecho que diversa literatura ha analizado con esmero su conceptualización y ha enfocado sus esfuerzos en comparar y cuestionar la «independencia» con que se envisten.

Sin embargo, en la transición de la que se ha considerado una nueva etapa del régimen democrático en México, es

necesario que las autoridades electorales y legislativas, así como la academia y la ciudadanía, comiencen a pensar las formas como se evaluarán los resultados políticos y sociales que generen estas formas de representación política.

Para ello, es necesario indagar en las generalidades y principales perspectivas a partir de las cuales estudiar los efectos de este tipo de candidaturas. Un buen punto de comienzo son algunos estudios realizados a nivel internacional sobre el tema para identificar características en común. El asunto de las candidaturas independientes no es nuevo en América Latina. Mariana Hernández ha identificado por lo menos 21 países fuera de México en donde la legislación ha incorporado alguna forma de este tipo de candidaturas. De ellos, al menos 10 consideran esta figura en su marco constitucional y de estos, la mitad permiten la postulación para presidente de la república, senadurías y diputaciones (Hernández O., 2012, pp. 33-34).

Aun cuando el término puede parecer simple, los candidatos independientes no son lo mismo en cada país y entre unos y otros existen diferencias sustanciales, que van desde las formas de financiamiento y fiscalización, el tipo de apoyos que pueden recibir, los cargos a que pueden postularse, los requisitos que deben cumplir y su afiliación política y partidista.

Por ejemplo, en Chile, uno de los requisitos es que el candidato independiente no esté afiliado a partido político alguno para poder postularse; mas no así en Ecuador, donde los ciudadanos que contienden como independientes pueden contar con el apoyo de un partido o movimiento político creado expresamente para tal fin (Hernández O., 2012, p. 41).

Por otro lado, están las garantías que los candidatos independientes proveen al gobierno para poder contender y

acceder a ciertas prerrogativas. En la mayoría de los casos estas personas deben presentar un porcentaje de firmas de apoyo que varía de país a país y que se determina por las autoridades electorales en función de distintas variables, como el padrón electoral del ámbito territorial en donde se busca competir, el número de afiliados que el movimiento político tenga en cierta circunscripción o el porcentaje de votación más bajo que haya obtenido un diputado o senador en la elección inmediata anterior para tomarse como parámetro.

En Colombia, por ejemplo, el candidato debe de contra-
tar una «póliza de seriedad» fijada por la autoridad electoral nacional, con el fin de evitar postulaciones de candidatos que no tienen posibilidad de competir con probabilidad de triunfo (Hernández O., 2012, p. 36).

Las prerrogativas a candidaturas independientes son también un tema que se puede diferenciar entre las naciones latinoamericanas. Por ejemplo, hay países como Chile y Paraguay, que otorgan financiamiento público a los candidatos independientes y otros como Honduras en donde las erogaciones realizadas por el competidor son reembolsados por su gobierno solo en caso de triunfo. En otros casos los recursos son provistos en especie; en Colombia, por ejemplo, se les permite acceso a los medios de comunicación estatales hasta 30 días antes de la elección y en República Dominicana no existen regulaciones al financiamiento sea público o privado (Hernández O., 2012, pp. 38-40).

Sean cuales fueren sus características particulares en cada país, no debemos confundir a los candidatos independientes con individuos aislados que contendrán siempre en condiciones desiguales en una arena dominada esencialmente por los partidos políticos. Desde una perspectiva comparativa, podemos tratar de observar sus generalidades

para abrir el camino hacia diseños metodológicos que nos permitan entenderlos –más que desde posturas conceptuales– en los hechos de su propia práctica.

Tras revisar algunos de los casos latinoamericanos es posible proponer por lo menos cinco perspectivas, que pudieran tenerse en cuenta al momento de analizar las características de los candidatos independientes de forma comparativa:

- a) Desde su reconocimiento jurídico en el sistema normativo nacional, del cual emanan sus alcances políticos dentro del ámbito electoral institucional.
- b) Desde sus fuentes de apoyo, donde pueden identificarse sus bases de simpatizantes, los movimientos y las organizaciones políticas o sociales que los respaldan y sus fuentes de financiamiento y organización.
- c) Desde los requisitos que el gobierno impone para su registro, en donde se pueden identificar y analizar los procedimientos que cada ciudadano debe cumplir para alcanzar el registro como candidato.
- d) Desde sus prerrogativas, a partir de las cuales se puede analizar y ponderar el lugar que los candidatos independientes tienen dentro de la arena política, en un contexto de contienda electoral en el sistema de partidos.
- e) Desde el ámbito territorial y el nivel político al que pueden postularse, desde donde se puede analizar el alcance político de los candidatos independientes y sus posibles efectos en la administración pública y el poder legislativo. En esta perspectiva también se puede indagar sobre su capacidad de negociación con las fuerzas políticas partidistas y el nivel de representatividad al que pueden aspirar.

El siguiente esquema pretende ser una representación gráfica de lo dicho y sin duda se realiza con la intención de ser perfectible.



El contexto de las candidaturas independientes dentro del sistema de partidos en la Ciudad de México

Como se ha mencionado, los candidatos independientes no son individuos en ausencia de respaldo social o político—por lo menos no en la mayoría de los casos— que se lanzan de manera impetuosa y sin previsiones a competir en contra de partidos políticos, los cuales cuentan con amplios recursos financieros, bases de afiliados y estructuras operativas consolidadas en mayor o menor medida.

Para el momento en que las candidaturas independientes hacen su reaparición en la escena política mexicana, tras la reforma al artículo 35 constitucional del año 2012, ya existía un sistema de partidos que había dejado de ser «hegemónico» y comenzaba a transitar al «pluripartidismo», en el cual, al menos tres partidos políticos tienen amplias representaciones en el Congreso y alternancias en gubernaturas en diversas entidades federativas (Sartori, 1994).

Para el caso de la Ciudad de México –ámbito territorial que ocupa al presente ensayo– las condiciones de competencia política generadas desde 1997, consolidaron un sistema de «partido dominante» a nivel local, en el cual el Partido de la Revolución Democrática (PRD) mantuvo la mayoría en la Asamblea Legislativa durante varias legislaturas y un control político en por lo menos 13 de las 16 delegaciones en tres trienios consecutivos, además de la totalidad de las jefaturas de gobierno.

Sin embargo, los resultados de la más reciente elección del año 2015 dan muestra de que el dominio que el PRD sostuvo por más de tres lustros podría comenzar a declinar para dar paso a una tendencia de mayor pluralidad partidista. En este contexto es donde surgen las candidaturas independientes en la Ciudad de México, un territorio altamente competitivo en lo electoral y con una lista nominal de electores superior a los siete millones de ciudadanos.

¿Cuáles son las condiciones concretas para la competencia de las candidaturas independientes en la Ciudad de México?

En términos generales, todos los estados de la federación tienen un procedimiento similar para otorgar el registro como candidato independiente y comprende cinco etapas que son: a) Convocatoria, b) Registro de aspirantes, c) Obtención de apoyo ciudadano, d) Dictamen sobre el apoyo ciudadano, e) Registro de la candidatura.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (COIPEDF), armonizado con la reforma constitucional de 2014, posibilita a los ciudadanos registrarse como candidatos para ocupar la jefatura de gobierno en el Distrito Federal, alguna de las 16 jefaturas delegacionales o alguna de las diputaciones por mayoría relativa en cada uno de los 40 distritos uninominales en que se encuentra dividida la ciudad.

Para ello, los ciudadanos que deseen postularse deberán cumplir una serie de requisitos estipulados en el COIPEDF, que serán vigilados y operados a partir de los lineamientos que emita en consonancia el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

El ordenamiento dispone que los candidatos independientes deban cumplir con los mismos requisitos que se establecen para los candidatos propuestos por partidos políticos, como lo establece el artículo 294 del COIPEDF:

- a) Contar con credencial para votar cuyo domicilio corresponda al Distrito Federal.
- b) No desempeñarse como Magistrado Electoral o cargos de dirección en los órganos electorales federales o locales hasta cinco años antes del inicio del proceso electoral.
- c) No ocupar cargos de dirección en el gobierno federal, estatal o municipal salvo que se separe 90 días antes de la elección.
- d) No estar inhabilitado para el servicio público.

Sin embargo, a los independientes se les restringe de haber sido integrantes de alguno de los órganos de dirección nacional o local de algún partido político, cuando menos tres años antes a la solicitud de registro.

Aparte de lo anterior, todo ciudadano que desee registrarse como candidato independiente tendrá que presentar un número de firmas de apoyo ciudadano ante el Instituto Electoral del Distrito Federal. Esta cantidad deberá ser equivalente a por lo menos 2% de la lista nominal de la circunscripción en que desee competir, es decir de la totalidad del Distrito Federal para el caso de jefe de gobierno, de la delegación para jefe delegacional o del distrito uninominal para diputado de mayoría relativa a la Asamblea Legislativa.

Dichas firmas deberán estar distribuidas en 35% de las secciones electorales, distritos o delegaciones que correspondan a cada tipo de elección.

El periodo de obtención de las firmas de apoyo ciudadano es coincidente con los tiempos establecidos para las precampañas o procesos de selección interna de los partidos políticos y debe realizarse con recursos provenientes de financiamiento privado, que serán fiscalizados por la autoridad electoral.

Una vez entregadas a la autoridad electoral, las firmas de apoyo recabadas son verificadas y dictaminadas de acuerdo al procedimiento emitido por el IEDF, cuyo Consejo General acreditará en su momento el registro de los aspirantes que hayan cumplido con la totalidad de los requisitos.

Registrados de manera oficial, los candidatos independientes tienen derecho a obtener financiamiento público, y a utilizar espacios en medios de comunicación en los tiempos correspondientes al Estado para realizar sus campañas políticas, que serán coincidentes en periodo con las de los partidos políticos.

Todos los candidatos independientes estarán sujetos a las mismas disposiciones de fiscalización, impuestas a los candidatos registrados por los partidos políticos y deberán respetar los mismos topes de gasto durante las campañas electorales.²

Retomando el esquema propuesto, se pueden describir a los candidatos en la Ciudad de México conforme a lo siguiente:

2. Lo referente a las candidaturas independientes en el Distrito Federal se puede consultar en el artículo 244 bis del capítulo V bis, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

a) Por su reconocimiento jurídico

Actualmente se encuentran plenamente reconocidos e identificados en la legislación nacional y local en la Ciudad de México, lo que les permite una capacidad operativa y competitiva dentro del marco del Estado constitucional de derecho.

b) Desde sus fuentes de apoyo

La legislación actual no restringe el registro de los candidatos independientes por ser apoyados por algún movimiento político o alguna base de simpatizantes, e incluso, ser militante de algún partido político tampoco es un impedimento, aunque sí establece plazos para haberse separado de puestos de dirección.³

c) Desde los requisitos que el gobierno impone para su registro

En general, los candidatos independientes en la Ciudad de México deben de cumplir los mismos que aquellos postulados por partidos políticos, pero además deben de obtener un porcentaje de firmas de apoyo ciudadano que son validadas de acuerdo al procedimiento emitido por la autoridad electoral. El proceso de recolección de firmas es fiscalizado y vigilado en lo que hace referencia a las formas de propaganda y financiamiento utilizadas.

d) Desde sus prerrogativas

De la misma forma que los candidatos de partido político, los independientes tienen acceso a los tiempos de radio y televisión destinados al Estado, además de que pueden realizar actos de proselitismo y propaganda política, una vez que han obtenido su registro y durante el mismo periodo de campaña política establecido para los partidos.

3. Al respecto puede revisarse el párrafo tercero del artículo 244 bis del COIPEDF.

Asimismo, los candidatos independientes que obtienen su registro tienen derecho a gozar de financiamiento público, que será similar al recibido por los partidos con nuevo registro dividido entre los tipos de elección a celebrarse y a su vez entre el número de candidatos que alcancen su registro. También, estarán sujetos a los mismos topes de gasto de campaña y a los mismos lineamientos de fiscalización que sus pares de partido político.

- e) Desde el ámbito territorial y el nivel político al que pueden postularse

En la Ciudad de México, los candidatos independientes pueden contender exactamente por los mismos cargos de elección popular que los partidos políticos. La excepción consiste en que los independientes no pueden acceder a diputados de representación proporcional en la Asamblea Legislativa.

Algunas cuestiones finales para analizar el futuro de las candidaturas independientes en la Ciudad de México

Un asunto recurrente en el debate público referente a las candidaturas independientes consiste en analizar cuál es su lugar en términos de competitividad y equidad dentro de un sistema dominado por los partidos políticos. En el apartado anterior ya se han realizado algunas precisiones legales, sin embargo es necesario acotar algunas cuestiones que tienen incidencia en el terreno de la política real.

En primer lugar, los aspirantes a candidatos independientes deben comprobar un porcentaje de apoyo ciudadano para obtener registro, mientras que los candidatos de partidos políticos pueden acceder a las candidaturas por distintas vías, determinadas por los órganos de dirección de cada instituto político, las cuales pueden ir desde compe-

tencias internas hasta designaciones directas, constituyendo una ventaja para los candidatos de partido.

Estas condiciones generaron tensiones sobre la autoridad electoral durante el proceso electoral 2014-2015 en la Ciudad de México, debido a que distintos aspirantes a candidatos independientes argumentaron que el tiempo otorgado para recabar las firmas de apoyo no era suficiente y suponía una situación de inequidad frente a los partidos políticos (Cruz, párr. 1-5).

En segundo lugar, el tema del financiamiento público para campañas electorales es de suma importancia para el análisis del tema.

En el proceso electoral ordinario 2014-2015 el cálculo determinado por el IEDF, sobre el monto total que recibirían los 10 partidos políticos en contienda para financiamiento de campañas fue de \$109,920,598 pesos, suma que se distribuiría en función del porcentaje de votación obtenida en la elección anterior. Sin embargo para los partidos de nueva creación, tres en total durante este proceso, la suma total asignada a cada uno ascendió a \$2,073,973 pesos. Por su parte, el financiamiento para la totalidad de candidatos independientes registrados, correspondió a \$2,073,973 pesos, -mismo monto que recibieron los partidos de reciente creación- dividido a su vez en dos partes iguales por tipo de elección -diputaciones a la Asamblea Legislativa y jefaturas delegacionales- y posteriormente a partes iguales entre el número de candidatos que obtuvieran su registro.⁴

En el proceso electoral ordinario 2014-2015 de la Ciudad de México, 94 fórmulas de aspirantes a ocupar una diputación en la Asamblea Legislativa manifestaron su intención

4. Para conocer detalles sobre la distribución del financiamiento por partido político se puede consultar el Acuerdo del Consejo General del IEDF, por el que se determina el financiamiento público para gastos de campaña de los partidos políticos y candidatos independientes a ejercer en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, aprobado el 9 de enero del año 2015.

ante la autoridad electoral, de ellos solo cuatro lograron su registro. Por su parte, 51 ciudadanos manifestaron su intención por contender por alguna de las 16 jefaturas delegacionales; solo siete lograron su registro como candidatos.⁵ Lo anterior significa que los \$2,073,973 pesos, divididos a la mitad, corresponden a \$1,036,986 pesos, suma que debió dividirse entre el número de candidatos registrados por tipo de elección.

Un buen parámetro de comparación para indagar sobre el nivel de equidad en el Distrito Federal es el financiamiento que puede obtener un candidato de partido de nueva creación frente a uno independiente en relación a la elección de diputados locales de mayoría relativa. Esto debido a que los partidos políticos están obligados por ley a postular candidatos en cada uno de los 40 distritos uninominales en que se divide la ciudad, para tener derecho a la distribución de diputados de representación proporcional. Esta situación exige al menos en términos hipotéticos que cada partido destine un monto similar a cada uno de sus candidatos en cada distrito.

Lo anterior quiere decir que los partidos de nueva creación deben postular 40 diputados de mayoría relativa para acceder a curules de representación proporcional. En ese sentido, si se toma como rango el monto total otorgado para gastos de campaña a cada uno de los partidos que contendieron por primera vez –el cual ascendió a \$2,073,973 pesos, el mismo otorgado para la totalidad de candidatos independientes, dividido en partes iguales por tipo de elección– se puede deducir que el monto máximo que se podría asignar a cada candidato a diputado de partido sería de

5. Con datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas del Instituto Electoral del Distrito Federal.

\$51,489 pesos, siempre y cuando no postularan ningún candidato a jefaturas delegacionales.⁶

Por su parte, el monto asignado para campaña a diputaciones a la Asamblea Legislativa para candidatos independientes en 2015, ascendió a \$1,036,986 pesos, cantidad que debió distribuirse en partes iguales entre el número de candidatos independientes que alcanzaron registro, cuatro en total; por lo cual cada una de estas fórmulas dispuso de \$259,246 pesos, cantidad sustancialmente mayor a la que accedieron en términos hipotéticos los de partidos políticos de reciente creación.

¿Existe equidad o inequidad en términos de financiamiento entre candidatos de partidos políticos e independientes? No es posible plantear una sola respuesta a esta interrogante, debido a la diversidad de variables y escenarios que pueden suscitarse en cada proceso electoral. Por ejemplo, el número de partidos de nueva creación, el número de partidos que renueven su registro, el número de candidatos independientes que alcancen registro, el número de candidatos de partido compitiendo, el número de coaliciones y candidaturas comunes, los topes de gastos de campaña fijados, etcétera.

Sin embargo, una situación que supone una ventaja para los partidos políticos es que, a diferencia de los candidatos independientes, tienen libertad para distribuir su financiamiento entre el número de candidatos desde una perspectiva estratégica, siempre y cuando no se rebasen los topes de gasto. En otras palabras, mientras que los candidatos independientes solo pueden acceder a un monto fijo de financiamiento público, en proporción del número que hayan obtenido su registro, los partidos pueden aportar diferentes

6. En este sentido debe precisarse que los partidos políticos son libres de distribuir sus recursos entre el número de candidatos postulados, siempre que no rebasen los topes de campaña establecidos.

cantidades a sus candidatos en función de sus expectativas de victoria.

Aunque la elección del año 2015 en la Ciudad de México no fue favorecedora para el triunfo de ningún candidato independiente, en términos de financiamiento se puede deducir que existieron algunas ventajas frente a los de partidos de nueva creación, debido al bajo número de independientes que alcanzaron su registro y por consiguiente el alto factor de distribución. Sin embargo, si se compara el financiamiento obtenido con respecto a los topes de gasto de campaña fijados, que ascendió en promedio en los 40 distritos locales a \$830,321 pesos,⁷ se puede afirmar que existe una brecha amplia, sobre todo si se compara frente a los candidatos de los partidos que obtuvieron mayor financiamiento.⁸

Indagar sobre el futuro de las candidaturas independientes en México es una tarea que se complica debido al número de variables que operan sobre su existencia. Posiblemente, su fortalecimiento o declive tenga que ver con la aceptación que generen en la ciudadanía y su capacidad para concebir nuevos derechos a través de la movilización social, las negociaciones políticas y los acuerdos legislativos.

La efectividad de los candidatos independientes podrá ser realmente medida durante el periodo y con los resultados alcanzados en el puesto de elección obtenido. Su valor,

7. Obtenido a partir de las cifras expresadas en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina el Tope de Gastos de Campaña para Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales, en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, aprobado el 9 de enero del año 2015.

8. El Partido de la Revolución Democrática alcanzó, para el rubro de financiamiento anual para gastos de campaña, \$33,212,876 pesos. Acuerdo del Consejo General del IEDF, por el que se determina el financiamiento público para gastos de campaña de los partidos políticos y candidatos independientes a ejercer en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, p.16.

sin duda, deberá verse reflejado en las posiciones de autoridad que logren y en las respuestas que desde ellas, sean capaces de articular frente a disturbios, demandas y tensiones que se susciten en el sistema político.

Por ahora, uno de los principales desafíos de quienes pretenden ser candidatos independientes es erigirse ante la opinión de los ciudadanos como alternativas creíbles y sólidas frente a las estructuras partidistas y sus plataformas políticas. Solo así podremos seguir en el camino de análisis y perfeccionamiento de esta vía de participación.

Referencias

- Cabrera A. Mauricio. (2007). «Candidaturas independientes. Análisis crítico y propuestas de cambio», en: Alfonso Jiménez, Armando *et al.* (coords). *Tópicos del derecho parlamentario*, México: UNAM.
- Carbonell, Miguel. (2012). «Participación política y candidaturas independientes», en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, pp. 215-219. México: IJ-UNAM.
- Casar, María Amparo. (2013). «Los arreglos institucionalizados y la funcionalidad de la democracia», en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, número 3, pp. 147-161. México: IJ-UNAM.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, texto vigente a marzo de 2015.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990 (Abrogado).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente a marzo de 2015.
- Cruz, Sofía. «Piden candidatos ciudadanos ampliación de plazo para recopilación de firmas» MVS Noticias.

- Sección Capital. 16 de enero de 2015, en: <http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/piden-candidatos-ciudadanos-ampliacion-de-plazo-para-recopilacion-de-firmas-60>
- Hernández O., Mariana. (2012). *La importancia de las candidaturas independientes*. TEPJF: México.
- IEDF. (2015). ACU-04-15. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina el Financiamiento Público para Gastos de Campaña de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes a ejercer en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015. <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2015/ACU-004-15.pdf>
- . (2015). ACU-05-15. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina el Tope de Gastos de Campaña para Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Jefes Delegacionales, en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015. <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2015/ACU-005-15.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, texto vigente a marzo de 2015.
- Meyer, Jean. (2010). «El PNR/PRM como la nueva maquinaria electoral», en Medina Peña, Luis. *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. México: FCE, Conaculta, IFE, Conacyt.
- OEA. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Olvera, Alberto J. y Chaguaceda, Armando. (2014). «México: ¿Una democracia sin demócratas? Evocación de Salvador Nava Martínez», en revista *Este País*. 1 de mayo de 2014. Consultado el 11 de diciembre de 2014, en:

- pais.com/site/2014/mexico-una-democracia-sin-democratas-evocacion-de-salvador-nava-martinez/
- ONU. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- . Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Sartori, Giovanni. (1994). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Singer S. Martha. (2010). «Partido dominante y domesticación de la oposición 1951-1963», en Medina Peña, Luis. *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. México: FCE, Conaculta, IFE, Conacyt.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2002). *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes: caso Michoacán*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Sentencias Relevantes 5.
- Woldenberg, José. (2012). «Candidaturas ¿independientes?», en revista *Nexos* 015, diciembre.

Elecciones del poder ejecutivo y de la Cámara de Diputados en México: verificación de la ley e hipótesis de Duverger en la configuración del sistema de partidos en las elecciones de 1994 a 2015

Jesús Manuel Aguirre Villegas

Introducción

En el presente ensayo pretendo hacer un análisis de las elecciones federales para la Cámara de Diputados de 1994 a 2015, con base en la ley de Duverger, tratando de determinar cuál es la incidencia que tienen la concurrencia de las elecciones del poder ejecutivo federal, en el número efectivo de partidos en la contienda y la distribución de los escaños.

Para comprender este fenómeno, Shugart y Carey señalan que en los sistemas presidenciales podemos considerar la existencia de dos sistemas electorales: en el caso de la elección presidencial, observamos un sistema bipartidista, debido a que la práctica más extendida es el uso de los distritos de magnitud uno para la elección presidencial y pluripartidista en la elección del poder legislativo, ya que pueden existir distritos de magnitud mayor a uno cuando existe representación proporcional¹ (Shugart y Carey, 1992, p. 207).

La ley e hipótesis de Duverger establece que:

(Ley) Los distritos uninominales con reglas de mayoría tienden a reducir el número de partidos a dos. (Hipótesis) Los distritos plurinominales con representación proporcional tienden a estar asociados con más de dos partidos² (Shugart y Carey, 1992, p. 208).

1. Para conocer las características de los sistemas electorales de representación proporcional y mayoría relativa véase a Sartori, 1994, pp. 15-26.

2. Véase a Duverger, 1957, pp. 244-282.

Ampliando un poco más estas proposiciones, Shugart y Carey sostienen que si el ejecutivo es electo por mayoría simple, la elección presidencial cae dentro de la ley de Duverger, lo cual sugiere una reducción en el número de partidos efectivos a dos. En tanto que si la elección de representantes se realizará en distritos plurinominales, sugiere un sistema multipartidista, de acuerdo a la hipótesis de Duverger.³

Sin embargo, considero que por sí mismas estas afirmaciones resultan insuficientes para predecir los resultados electorales en países con elecciones competitivas.

Por ello, es importante tratar de responder cuáles son los fundamentos que sustentan las afirmaciones de Duverger. Lo primero que hay que analizar es por qué las elecciones presidenciales con regla de mayoría simple tienden al bipartidismo.

La literatura especializada sugiere algunas respuestas, las cuales pueden variar de acuerdo al lugar y al contexto histórico, social y cultural en donde se realicen.⁴ A continuación hago mención de las que considero más relevantes y que no necesariamente están relacionadas con el sistema electoral.

Un primer punto hace mención al enfoque racional del individuo. Desde esta perspectiva el ciudadano es un ser racional que va a optimizar su voto, y si de antemano sabe (a través de encuestas, sondeos de opinión, etcétera) que el candidato de su preferencia tiene pocas posibilidades de resultar vencedor, va a transferir su voto hacia uno de los

3. Mark Jones también sugiere que el diseño del sistema electoral puede ser muy útil para moldear y fortalecer el sistema de partidos (1995, p. 8).

4. «El número de partidos en un país se incrementa con la diversidad de la estructura social y con la proporcionalidad de la estructura electoral, pero también esos efectos pueden interactuar» (Cox, 1997, p. 25). Esto significa que un sistema electoral de mayoría simple no producirá por sí solo un sistema bipartidista, o viceversa, sino que intervienen otros factores de orden social.

candidatos que tenga altas probabilidades de ganar. A partir de este supuesto, los candidatos más fuertes son los que van a concentrar a su favor los votos de terceros partidos, restringiendo con ello el número efectivo de partidos en la contienda.

Un segundo punto tiene que ver con la penetración de los partidos políticos en la sociedad. Entre más alta sea la penetración, más difícilmente los electores modificarán sus preferencias hacia uno de los partidos que se encuentran fuera del espectro político de los ya tradicionales (Ware, 1996, pp. 149-152).

Otros factores a analizar tienen que ver con la estructura social, es decir, la heterogeneidad de las sociedades en virtud de grupos étnicos, religiosos, etcétera. Pero aun conociendo los aspectos sociales, el marco de análisis seguiría siendo incompleto. Es decir, faltaría analizar, entre otras cosas, el papel que han desempeñado las instituciones electorales en el desarrollo de los comicios y la estructura de los partidos políticos, que por cuestiones de tiempo y espacio quedan fuera del análisis de este ensayo.

Respecto a la hipótesis de Duverger, aún queda una pregunta por tratar de responder: por qué en los distritos plurinominales los resultados tienden al multipartidismo. Una posible respuesta, que es con la que coincido, es que el grado de heterogeneidad de la sociedad provoca que representantes de distintos partidos logren concentrar votos en algunos distritos electorales. Esto les permite alcanzar el límite inferior para acceder a la legislatura e incluso ganar escaños de mayoría.

Quizás una respuesta más certera a nuestras preguntas las podemos encontrar en el enfoque institucional, haciendo un análisis del sistema electoral. Más allá de hacer un análisis de si se trata de un sistema plurinomial o mixto,

es importante conocer cuál es el límite inferior para tener acceso a la legislatura,⁵ cuáles son los recursos legales con que cuentan los partidos políticos, las distintas fuentes de financiamiento y cantidad de recursos públicos a la que tienen derecho, la regulación de tiempo en prensa, radio y televisión, asignado por el gobierno, etcétera. Es decir, un análisis integral del sistema electoral nos da un marco más amplio para poder hacer proyecciones respecto a los posibles resultados de una elección.

Considero que la ley e hipótesis de Duverger por sí solas no nos explican satisfactoriamente la relación de sus premisas con la configuración del sistema de partidos. Además, Duverger en sus leyes no establece los porcentajes promedios que deben obtener los partidos políticos para poder decir con seguridad si se trata de un sistema de partidos bipartidista o multipartidista; por lo anterior, el análisis que realizo de las elecciones en México, la interpretación de los resultados y la clasificación del sistema de partidos es a partir de criterios propios, los cuales pueden ser cuestionados.

A pesar de las críticas expresadas en el párrafo anterior, considero que las afirmaciones de Duverger pueden explicar gran parte de los resultados de las elecciones y la configuración del sistema de partidos en nuestro país aunque, insisto, van a quedar muchos elementos fuera del análisis.

Elecciones federales en México

La justificación de la selección de estas cuatro elecciones se sustenta en que estas son precisamente las que se realizaron poco después de la elección de 1988, que ha sido marcada

5. Alan Ware establece que hay reglas electorales que moldean los sistemas de partidos. Una de ellas es la votación mínima (*threshold*) que deben alcanzar los partidos minoritarios para tener acceso a la legislatura y, dependiendo del porcentaje mínimo requerido sea alto o bajo, va a modificar el sistemas de partidos (Ware, 1996, p. 193).

como la elección que inició el sistema de partidos competitivos en México.

A manera de antecedentes, basta con recordar que el sistema político fue cediendo espacios a los partidos de oposición en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y en las legislaturas estatales, lo que paradójicamente permitió fortalecer la hegemonía del partido en el poder.⁶

Con las reformas electorales de 1976 al sistema electoral y de partidos, inició su transformación en un sistema pluralista en la Cámara de Diputados. Sin embargo, los partidos políticos opuestos al partido hegemónico difícilmente obtuvieron el reconocimiento de triunfos por mayoría relativa, y su acceso al Congreso de la Unión fue solo por la vía plurinominal (Molinar, 1991).

A finales de la década de los ochenta y principio de los noventa, la competitividad entre los partidos políticos aumentó considerablemente, modificando el mapa electoral y la distribución de escaños en la Cámara de Diputados. El cambio fundamental fue el acceso de los partidos opositores por mayoría relativa y no solo a través de la representación proporcional.

En las elecciones en México, como generalmente ocurre en otros países cuando existe concurrencia de las elecciones de los poderes ejecutivo y legislativo, el abstencionismo es menor que cuando no concurren. Asimismo, dicha concurrencia ocasiona que el número efectivo de partidos en la contienda disminuya. En la literatura especializada se ha llamado a este fenómeno como la «contaminación» de la elección de la Cámara de Diputados por la elección del ejecutivo.

6. Dadas las características de elecciones aparentemente competitivas en México, Giovanni Sartori clasificó al sistema de partidos como de partido hegemónico (Sartori, 1976, pp. 277-289).

Resultados de las elecciones federales de 1994, 1997, 2000 y 2003

En el proceso electoral federal de 1994 coincidió la elección del poder ejecutivo con la del legislativo; además, es importante mencionar que en la elección de diputados federales por mayoría relativa se anularon los resultados de dos distritos (Sánchez, 1995, p. 258). Estos hechos evidencian la etapa de transición política y democrática que estaba viviendo nuestro país.

Si analizamos la tabla de resultados, la elección de los diputados por distritos de magnitud uno, el PRI, con 50.18% de votación, ganó 273 de los 300 distritos en disputa; el PAN, con 26.69%, apenas ganó 19; y el PRD, con 17% de los votos, tan solo alcanzó a ganar seis. A esta desproporcionalidad entre los porcentajes de votación y el total de curules ganadas entre el partido mayoritario y la primera minoría se le conoce como la «ley del cubo» (Valdés, 1995, pp. 41-43).

ELECCIONES FEDERALES DE 1994					
Partidos	P. ejecutivo	Cámara de Diputados			
		%	M. relativa	R. proporcional	% de la Cámara
PRI	50.18	50.28	273	25	59.6
PAN	26.69	25.77	19	99	23.6
PRD	17.06	16.71	6	64	14
PPS	0.5	2.65	0	0	0
PFCRN	0.88	0.7	0	0	0
PARM	0.56	1.14	0	0	0
PDM	0.29	0.85	0	0	0
PT	2.82	0.4	0	10	2
PVEM	0.97	1.4	0	0	0
NO.REG		0.06			
TOTALES	99.5	100	298	198	99.2

Conforme a lo establecido por Duverger, la elección presidencial tiende más al bipartidismo que a la de un partido dominante,⁷ ya que la diferencia entre la votación del partido vencedor con respecto a la primera minoría se aproxima a 100%. Mientras que la elección de los diputados de representación proporcional, de acuerdo a lo establecido por Duverger, tiende más a la configuración de un sistema multipartidista.

ELECCIONES FEDERALES DE 1997				
Partidos	Cámara de Diputados			
	%	M. relativa	R. proporcional	% de la Cámara
PRI	39.11	165	74	47.8
PAN	26.61	64	57	24.2
PRD	25.71	70	55	25
PPS	0.34	0	0	0
PFCRN	1.12	0	0	0
PDM	0.66	0	0	0
PT	2.59	0	6	1.2
PVEM	3.82	1	8	1.8
TOTALES	99.96	300	200	100

A diferencia de las elecciones de 1994, la elección de 1997 arrojó una configuración de la Cámara de Diputados más representativa de los partidos políticos de acuerdo a la votación que obtuvieron en las urnas.

En este sentido, los dos partidos que obtuvieron la mayor votación en conjunto fue de 65.72% y ganaron 76.33% de los escaños por mayoría. Asimismo, las dos primeras minorías obtuvieron una votación muy similar; también, en esta elección, por primera vez en la historia electoral de nuestro

7. Para conocer las características de este tipo de partido, véase a Crespo, 1995, pp. 30-51.

país, un cuarto partido alcanzó a ganar un distrito de mayoría relativa. Además, ya con la fórmula de representación proporcional se asignaron seis diputados por esta vía a un quinto partido político.

Atendiendo la hipótesis de Duverger, podemos confirmar que efectivamente, sin la presencia de la elección del poder ejecutivo y con un sistema electoral mixto,⁸ los resultados obtenidos por los partidos minoritarios fueron superiores a los de 1994, a la vez que se observa una reducción de los votos obtenidos por el partido mayoritario.

ELECCIONES FEDERALES DE 2000					
Partidos	P. ejecutivo	Cámara de Diputados			
		%	M. relativa	R. proporcional	% de la Cámara
PRI	36.1	36.96	132	76	41.6
AC (PAN)	42.52	38.24	134	71	41
AM (PRD)	16.64	18.68	24	30	10.8
PCD	0.55	1.15	0	0	0
PDS	1.57	1.88		0	0
PARM	0.42	0.73		0	0
PVEM			7	10	3.4
PT			2	6	1.6
PSN				3	0.6
PAS				2	0.4
CONVER				1	0.2
INDEP			1	1	0.4
NO.REG	0.09				
VOTOS NULOS	21				
TOTALES	99.99	97.6	300	200	100

8. Para conocer las características de un sistema electoral mixto, véase a Valdés, Leonardo (1995). Sistemas electorales y de partidos. México: IFE.

De acuerdo a los resultados de esta elección, podemos observar que con una votación conjunta de dos partidos políticos de 75.16% ganaron 86% de los escaños de mayoría; mientras que 13% de los escaños restantes se distribuyeron en los otros seis partidos políticos que en conjunto obtuvieron una votación aproximada de 22%.

A diferencia de 1994, la elección presidencial de 2000 cae dentro de la ley de Duverger, ya que la competencia se da realmente entre el PRI y el PAN, en donde cualquiera de los dos pudo haber ganado la elección. Asimismo, observamos que la contienda por la legislatura en los distritos de magnitud uno, a diferencia de 1994, el PRD con una votación parecida a la de 1994 logró ganar 18 escaños más.

Esto significa que perdió presencia en unos distritos, pero concentró su electorado en otros, por lo que podemos concluir que la competencia electoral en la legislatura tiende al multipartidismo.

ELECCIONES FEDERALES DE 2003				
Partidos	Cámara de Diputados			
	%	M. relativa	R. proporcional	% de la Cámara
PRI	23.14	120	60	44.6
PAN	30.73	80	70	30
PRD	17.61	55	42	19.4
PT	2.4	0	6	1.2
PVEM	3.99	0	17	3.4
CONVER	2.26	0	5	1
PRI-PVEM	13.62	43		
INDEPEND	0	0		
OTROS	6.21			
TOTALES	99.96	298	200	99.6

Las elecciones federales de 2003 representaban la primera contienda en la que el PRI participaba como partido de oposición. Los escaños de mayoría ganados por los dos partidos mayoritarios representaron 81% de la Cámara de Diputados, con una votación conjunta de aproximadamente 67.48%, ya incluidos los escaños ganados por la alianza PRI-PVEM. Asimismo, el PRD, con una votación de 17.61%, logró ganar 55 escaños en la legislatura por la misma vía, lo que representa 18.3% de los espacios competidos por la vía de mayoría relativa. Al igual que las elecciones anteriores los resultados de la competencia por la legislatura tienden a un sistema multipartidista.

Elecciones federales de 2006, 2009, 2012 y 2015

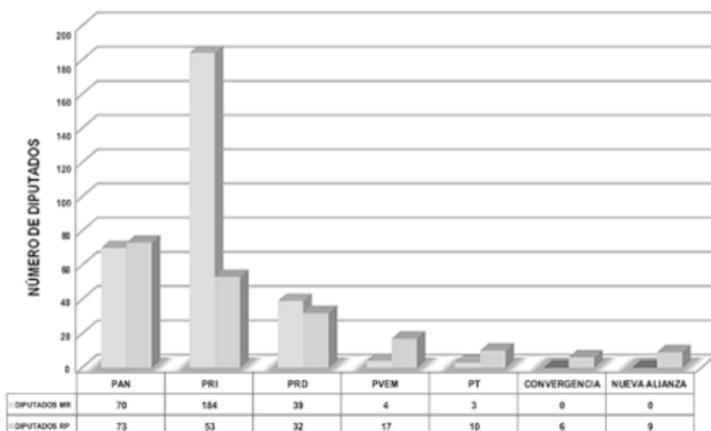


RESULTADOS NACIONALES 2006

	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL POR AMBOS PRINCIPIOS
	137	69	206
	63	41	104
	90	36	126
	3	13	16
	2	17	19
	5	11	16
	0	9	9
	0	4	4
TOTALES	300	200	500



DIPUTADOS OBTENIDOS POR CADA PARTIDO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2009



	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	MC	NA	
DIPUTADOS								TOTAL
DIPUTADOS MR	52	157	57	8	19	7	0	300
CIRCUNSCRIPCIÓN 1	15	11	5	2	2	3	2	40
CIRCUNSCRIPCIÓN 2	17	11	5	2	3	0	2	40
CIRCUNSCRIPCIÓN 3	11	10	10	2	4	1	2	40
CIRCUNSCRIPCIÓN 4	9	7	13	3	2	4	2	40
CIRCUNSCRIPCIÓN 5	10	11	11	2	3	1	2	40
DIPUTADOS RP	62	50	44	11	14	9	10	200
TOTAL DIPUTADOS	114	207	101	19	33	16	10	300

PRI » PVEM » NA » 250 PRD » PT » MC » PAN » 250

						morena					CANDIDATOS INDEPENDIENTES
65	25	5	0	0	10	1	14	0	0	160	29
											1

Conclusiones

De acuerdo al sistema nacional electoral versus sistema federal, aplicando la ley e hipótesis de Duverger y al desarrollo de estos procesos electorales, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

Primero. Según los resultados de las elecciones presidenciales, el número efectivo de partidos con posibilidades reales de ganar se reducen a dos; es decir, en ninguno de los dos procesos analizados ha existido una posibilidad real de que un partido diferente al PRI o al PAN pueda ganar la elección. No obstante, en la elección presidencial de 1994 el primer partido minoritario con el porcentaje de la votación alcanzada tenía pocas posibilidades de ganar la elección, así que considero más apropiado hablar de la presencia de un partido dominante.

Segundo. En elección de los representantes de la legislatura en 1994 un solo partido ganó 91% de los escaños en disputa, y tan solo dos partidos más pudieron ganar distritos de mayoría; con la fórmula de representación proporcional tuvo acceso a la legislatura un cuarto partido político, por lo cual, a pesar de que exista una diferencia muy desigual entre el número de curules obtenidas por el partido mayoritario con respecto a los demás, podemos decir que la configuración de la cámara tiende al multipartidismo, como lo establece Duverger.

Tercero. En las elecciones de 1997 la disputa por los escaños fue más homogénea que la realizada tres años antes. En esta elección –ajena a la «contaminación» de la elección presidencial–, el número efectivo de partidos representados en la Cámara de Diputados ascendió a cinco partidos políticos, por lo cual podemos afirmar que los resultados de estos comicios se apegan a la hipótesis de Duverger.

Cuarto. Mientras que en 2000 la elección presidencial se disputaba realmente entre dos partidos políticos, la contienda por los escaños en la Cámara de Diputados dio acceso a la representación de ocho partidos políticos. Cinco de ellos ganaron distritos de magnitud uno; los otros tres, a través del principio de representación proporcional.

Quinto. En las elecciones de 2003, al igual que en 1997 (sin la «contaminación» de la elección presidencial), el porcentaje de la votación del partido en el gobierno disminuyó, y aumentó con ello la presencia en la Cámara de Diputados de partidos minoritarios.

En las elecciones de 2006 podemos ver una polarización de partidos, prácticamente los dos punteros el PAN y el PRD con sus partidos en Coalición, y hasta un tercer lugar el PRI. En cambio en las elecciones de 2009 podemos detectar una recuperación del PRI en los escaños de diputados federales. En la elección de 2012 el PRI conserva una evidente mayoría, tal y como se puede apreciar en la tabla de curules por partido político.

En estas últimas elecciones del 7 de junio de 2015, podemos ver una evidente mayoría del PRI en los escaños a diputados federales, seguidos del PAN y de MORENA –aunque Movimiento Ciudadano, a pesar de ser un partido nuevo, ganó varios escaños– tendiente a convertirlo en la tercera fuerza política del país. Mención aparte merece el triunfo del único candidato independiente, en este caso del estado de Sinaloa, Manuel Clouthier Carrillo, hijo de Manuel Clouthier «Maquío», candidato presidencial por el PAN en 1988.

Nuestro sistema de partidos en la elección presidencial y diputados federales tiende al bipartidismo; mientras que en la elección de diputados, con un sistema electoral mixto, tiende al multipartidismo. Sin embargo, hay que señalar que en los dos procesos electorales en los que concurrieron las elecciones, las votaciones que tuvieron los partidos res-

pecto a una y otra elección no variaron considerablemente. Es decir, contrario a lo que pudiera esperarse, el mismo número de gente que votó por diputados de un partido, lo hizo también para el mismo partido en la elección presidencial, por lo cual el enfoque racional del voto estratégico del individuo queda descartado.

Por todo lo anterior podemos concluir que los principales partidos políticos de nuestro país tienen distritos bien definidos, con una alta penetración, en los cuales representan distintos sectores de la sociedad (étnicos, lingüísticos, religiosos, etcétera); en ellos concentran altos porcentajes de votación que les permiten ganar elecciones a la legislatura, incluso de mayoría relativa. Además se agrega a este fenómeno la fórmula de representación proporcional que moldea y fortalece un sistema electoral con un sistema de partidos multipartidista.

Finalmente, podemos concluir con las siguientes debilidades y fortalezas del sistema nacional electoral y el sistema federal, sobre todo en la dinámica de las elecciones del 7 de junio de 2015.

Fortalezas:

- Un proceso electoral con más participación ciudadana y legitimidad.
- Refrenda ante la sociedad la transparencia y los resultados electorales de manera eficiente.
- Permite analizar efectos deseados y no deseados de nuestra democracia mexicana.
- La mayor participación de candidatos independientes que emergen de las diversas organizaciones de la sociedad civil.
- Una reforma político-electoral con la mayor participación de los diversos sectores de la sociedad, académicos, profesionistas, miembros de la sociedad civil, instituciones gremiales.

Debilidades:

- Fueron las elecciones de 2015 las más problemáticas y litigiosas del sistema nacional electoral.
- Mayor número de impugnaciones electorales.
- Falta de autonomía en la operación de los organismos electorales estatales, ya que todo se centraliza en el Instituto Nacional Electoral (INE).
- No hay una medición exacta, sobre todo en el financiamiento de las candidaturas independientes.
- A pesar de que una de nuestras garantías y derechos constitucionales, contenida en el artículo 35, fracción II, es la de votar y ser votado, existen lagunas entre el sistema federal, el sistema nacional electoral, con las leyes y códigos estatales.

Referencias

- Cox, Gary. (1997). «Making Votes Count. Strategic Coordination» en *The World's Electoral System*. Capítulo 2 «Duverger's Propositions», p. 13-69. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crespo, José Antonio. (1995). *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. México: Espasa.
- Duverger, Maurice. (1957). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Georgetown University. <http://www.georgetown.edu/pdba/elecdata/mexico/mexico.html>
- INE. <http://www.ine.mx>. Consultado el 16 de octubre de 2015.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame.
- Molinar Horcasitas, Juan. (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.

- Sánchez Gutiérrez, Arturo. (1995). «La elección de la Cámara de Diputados» en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*. Coordinado por Pérez Fernández del Castillo, Germán; Alvarado M., Arturo y Sánchez Gutiérrez, Arturo, p. 253–268. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Shugart, Matthew y John Carey. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- . (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.
- Valdés Zurita, Leonardo. (1995). *Sistemas electorales y de partidos*. México: Instituto Federal Electoral.
- Ugalde, Luis Carlos. (2015). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. México: Instituto Estatal Electoral del Estado de México y Tribunal Federal Electoral.
- Ware, Alan. (1996). *Political Parties and Parties Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Claridades y dudas:
las problemáticas competenciales del centralismo
electoral en un modelo federalista

Mauro Arturo Rivera León

A limine

Una administración electoral en evolución

Las peculiaridades de nuestra historia constitucional y de nuestro desarrollo democrático confieren un papel protagónico a la administración electoral. De esta forma, mientras que en países como España¹ y Alemania (Nohlen, 2008, p. 114) existe una administración electoral poco compleja con un liderazgo gubernamental, en México ha sido precisamente la ruptura con el modelo gubernamental la que ha marcado los albores de nuestro desarrollo democrático.

Así, desde 1946 se da la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como un intento de evitar la injerencia directa de las autoridades políticas en la realización de elecciones. A pesar de ello, este organismo se encontraba integrado por el Secretario de Gobernación, un miembro del gabinete, dos parlamentarios y dos representantes de partidos políticos. Esta conformación política evolucionó hasta llegar a la creación de la Comisión Federal Electoral (aún presidida por el Secretario de Gobernación), que funge como antesala del Instituto Federal Electoral. Motivada por las convulsas elecciones de 1988, se da una reforma elec-

1. Santolaya, por ejemplo, afirma que el caso español presenta una «aparente debilidad institucional» y lo califica de «amateur» al no tener una administración electoral profesionalizada. Santolaya, Pablo. «El modelo español de administración electoral» en Biglino Campos, Paloma y Delgado, Luis (eds.). (2010). *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. pp. 38 y ss.

toral que desemboca en la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, frecuentemente asociado con el inicio de la transición democrática (Sartori, 2008, p. 22; Ackerman, 2007, p. 47). La evolución del órgano demandó cada vez mayores niveles de autonomía. Esto se tradujo en el año 1996 en su naturaleza de órgano constitucional autónomo, fuera de la tríada clásica de poderes. A partir de allí, el fortalecimiento de sus facultades de control y fiscalización fue una tendencia creciente a través de diversas reformas.² Ello se vio complementado por la formación de una compleja jurisdicción electoral.³

Por otro lado, el desarrollo de los organismos electorales en las entidades federativas siguió un camino paralelo teniendo, en general, características coincidentes con el modelo federal.⁴ Dada la división de poderes federalista se consideraba que era una facultad inherente a las entidades federativas la organización y calificación de sus propias elecciones, sin perjuicio de que los lineamientos marco de los órganos locales responsables fuesen definidos en la Constitución nacional. Esta había sido la evolución de nuestra administración electoral, previo a la reforma constitucional en materia electoral de 2014 que modifica el sistema federativo para crear un Instituto Nacional Electoral (INE).

2. Un recuento sobre las distintas normativas electorales desde una óptica concienzosa puede consultarse en Terrazas Salgado, Rodolfo. (2007). *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México. Tomo I*, México: Ángel Editor. pp. 618 y ss.

3. Sobre el tema Nava Gomar, Salvador. (2010). «Electoral disputes in practice. The Mexican experience», *Science and Technique of Democracy*, Estrasburgo, núm. 48. pp. 41-55.

4. Sobre las funciones, estructura, integración y elección del antiguo IFE véase Esparza Martínez, Bernardino. «Reforma política electoral para el fortalecimiento de la política pública electoral en las instituciones electorales de México», en Aparicio, Francisco. (2007). *Sistema político electoral*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 473-478.

Metodología

En esta investigación emplearemos el *método hermenéutico o exegético* al momento de realizar el estudio del articulado constitucional que establece el marco competencial de la organización de elecciones. Adicionalmente, se emplea el método *histórico* al analizar la evolución de la administración electoral a través del tiempo. Finalmente, se emplea un *método sistemático* dado que se considera que la valoración del modelo competencial en materia electoral debe realizarse de manera integral en el sistema jurídico y no de forma aislada.

Las metamorfosis del federalismo electoral

La centralización de funciones, designación de titulares de organismos locales y la correspondiente coordinación para la organización de las elecciones en las entidades federativas pueden analizarse desde dos contextos distintos. En primer lugar, un contexto constitucional que se materializa en una creciente dinámica de absorción de facultades competenciales. En segundo término, un contexto político-jurídico de fundamentación. En las siguientes secciones analizaremos ambas perspectivas que nos ofrecerán una visión complementaria de la motivación de esta reforma constitucional.

La centralización como dinámica constitucional

Indudablemente la transferencia competencial desarrollada por la reforma constitucional electoral de 2014 tiene una naturaleza centralizadora. Analizarla de forma aislada podría incurrir en la presbicia, a nuestro juicio, de ignorar la dinámica constitucional de la que forma parte.

Resulta bastante conocido que, a pesar de que la constitución mexicana es una constitución rígida (siguiendo la distinción de Bryce, 1962), se comporta materialmente como una constitución flexible. Ello se debe a nuestro sorprendente ritmo de reformas constitucionales.⁵ Durante sus primeros 94 años de vida constitucional hubo un total de 530 reformas constitucionales. Ello implica un promedio aproximado de 5.6 reformas constitucionales por año o una reforma constitucional prácticamente cada dos meses (Rivera, 2013, p. 85). Ha habido un fuerte debate sobre las causas de este irregular ritmo de reformas. Inicialmente, algunos autores identificaron como causa mayor el dominio hegemónico de un partido político en la etapa previa a la transición (Carbonell, 2006). Sin embargo, dado que las reformas constitucionales incluso aumentaron en la etapa de pluralismo político, hoy sabemos que esta causa es insuficiente de forma exclusiva.⁶ Causas complementarias resultan la falta de un concepto constitucional normativo y la centralización de facultades (Rivera, p. 186). La dinámica constitucional centralizadora es patente. El artículo 73 constitucional, que define las competencias legislativas del Congreso (definiendo por exclusión las de los estados) es el artículo con mayor cantidad de reformas en nuestra Carta Magna. Más de 10% de las reformas a la Constitución

5. No es este el espacio para discutir los complejos matices de nuestro proceso de reforma constitucional. Remito para ello a: Valadés, Diego. (1987). *La Constitución reformada*. México: IJ-UNAM; Carpizo, Jorge. (2011). «La reforma constitucional en México: Procedimiento y realidad», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 31, México, mayo-agosto, pp. 543-598; Negretto, Gabriel. (2006). «La reforma constitucional en México: apuntes para un debate futuro», en *Revista Política y Gobierno*, México, vol. XIII, núm. 2, II semestre, pp. 371-373.

6. Ha afirmado con gran acierto Valadés: «Al cambiar la situación política del país, es difícil que el pluralismo, de suyo dinámico, pueda estabilizarse sobre la base de un sistema normativo proteico, inasible y a tal punto fluido que solamente los expertos pueden conocer el texto constitucional vigente en un momento determinado». Valadés, Diego. (2002). *Constitución y democracia*, México: IJ-UNAM, p. 5.

han tenido por objeto modificar esta disposición concreta. En el reciente periodo 2012-2015, se ha reformado la Constitución en 26 ocasiones, de las cuales en 12 veces se ha enmendado el artículo 73 constitucional. Ello nos indica que, en este trienio, 46% de las reformas recaen sobre la distribución competencial centralizando facultades a favor de la federación.⁷

Estas reformas han estado destinadas a ampliar el ámbito competencial del legislador federal y, en consecuencia, centralizar facultades que corresponderían a las entidades federativas en virtud de la cláusula de cierre de nuestro «federalismo dual» contenida en el artículo 124 constitucional.⁸

Debemos, por tanto, concluir que hay una tendencia centralizadora que se ha comenzado a manifestar en la absorción de competencias en materia de proceso penal, la lucha contra la corrupción, aspectos del sistema de justicia para adolescentes, la administración electoral, entre muchos otros ámbitos. Este es el contexto constitucional en el que se presenta la reforma electoral de 2014. Adjudicar tal reforma exclusivamente a la dinámica centralizadora anteriormente descrita resulta impreciso. A *contrario sensu*, no analizar la reforma dentro de este contexto constitucional centralizador puede llevarnos a concepciones cortoplacistas.

7. El análisis es propio y se realiza con base en los datos ofrecidos por la Cámara de Diputados. Disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm (última consulta, 12 de octubre de 2015).

8. Sobre la problemática de esta concepción remitimos a Serna de la Garza, José María. (2003). «Federalismo y sistema de distribución de competencias legislativas» en Valadés, Diego y Hernández, Antonio. *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. México: IJ-UNAM, p. 313. Igualmente Carpizo, Jorge. (1983). *Estudios constitucionales*, México: UNAM, pp. 115-117.

Aunado al proceso centralizador de la Constitución federal, se encontraba una paulatina centralización de funciones paralelas del antiguo Instituto Federal Electoral. Astudillo (2014) afirma que, al finalizar su ciclo de vida, el Instituto Federal Electoral «...había dejado de tener un alcance exclusivamente federal producto de una tendencia centralizadora de ámbitos de actuación» (p. 30). Es decir, bajo esta perspectiva, habría habido dos procesos paralelos de centralización coexistentes, a saber, el constitucional como contexto y el institucional relativo a las funciones del modelo.

Duplicidad institucional y cacicazgos: las razones de la reforma

La reforma constitucional de 2014 colocó las competencias de la administración electoral en un primer plano de análisis. No es la primera vez que los contornos del federalismo electoral se encontraban en el foco reflector del debate nacional (Andrade, 2002, p. 639)⁹ pero sí era la primera vez que como tal se encontraba cuestionado integralmente.¹⁰ El denominado «Pacto por México» funge como antecedente directo de la reforma. En su numeral 5.3 proponía una legislación electoral única complementada por la creación de una autoridad nacional que tuviese a su mando exclusivo la

9. Es notable el episodio que se suscitó a partir de 1996 entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto al monopolio del control constitucional de normas electorales y que con creatividad fue referido como «Dueling banjos» por Elizondo, María Macarita. (2010). «Dueling banjos entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral», en *Justicia Electoral*, México, IV época, vol. I, núm. 6, pp. 87-113.

10. El continuo cambio en la normativa electoral mexicana nos hace preguntarnos si nuestro país no será la excepción patente a la ley de la inercia electoral: ¿Quién quiere cambiar las reglas de un juego que está ganando? Véase Sánchez Agesta, Luis. (1979). «Comentarios al artículo 68», en Alzaga, Oscar. *La constitución española. Edición comentada*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. p. 172. Agesta afirmó «...el único principio teórico válido en el derecho electoral es que, una vez establecido un sistema, éste se perpetúe por la ley de la inercia».

organización de las elecciones federales, estatales y locales. Este objetivo solo se consiguió parcialmente con la reforma pues, a pesar de la centralización de distintas funciones se mantuvo, con sus matices, la estructura local.

La centralización del sistema federal de administración electoral partió de dos premisas fundamentales. En primer lugar, que la coexistencia de institutos electorales en las entidades federativas con un modelo federal encarecía el costo de las elecciones y, en consecuencia, su eliminación podría llegar a producir potencialmente un ahorro considerable. En segundo lugar, se argumentaba que los institutos electorales locales se encontraban sujetos a la injerencia directa de los gobernadores de las entidades federativas. Ello producía, por tanto, feudos electorales de férreo control ejecutivo en los que la parcialidad del árbitro electoral era un tema recurrente.

Analicemos ambas causas. Aun cuando es un aforismo común afirmar que la democracia no tiene un precio, lo cierto es que se había producido un cuestionamiento generalizado sobre el costo de nuestras elecciones desde una perspectiva *eficientista*.¹¹ Sin embargo, fuera de ciertos estudios académicos no se realizó una evaluación retrospectiva¹² metodológica que demostrase que, efectivamente, la centralización de facultades reduciría drásticamente el gasto

11. Cfr. Cercedo, Gustavo. «El proceso electoral ordinario», en Islas, Alfredo (comp.) (2007). *Elecciones y demografía electoral*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal. p. 97; Morales, Rodrigo. (2012). *El costo de la democracia: Elementos para una revisión integral*. México: Instituto Federal Electoral y Mena Rodríguez, Marco. (2010). *¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva*, México: CIDE, Cuadernos de Debate núm. 2, serie Uso y abuso de los recursos públicos.

12. Es bastante conocido que la evaluación legislativa puede resultar una herramienta auxiliar idónea para justificar reformas que persiguen una reducción de la carga presupuestaria. En este sentido, Mader, Luzius. (2005). «Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun?», *Gesetzgebung & Evaluation*, 2005/1, Berna, p. 35.

público en administración electoral o que esta era la única vía de alcanzar tal reducción.

En este sentido, es menester señalar que la naturaleza onerosa del sistema no proviene en exclusiva del alto presupuesto asignado a la administración electoral. Factores que también contribuyen de forma importante son el presupuesto público asignado a los partidos políticos para su funcionamiento ordinario, acceso gratuito a medios de comunicación, los montos disponibles en campañas y pre-campañas y los subsidios estatales en los que México es, por un margen considerable, el país más *generoso* de América Latina (Casas-Zamora y Zovatto, p. 12). Por tanto, nos parece que no se exploraron a profundidad las posibilidades de reducir el gasto administrativo mediante reformas de optimización y no se consideraron áreas de oportunidad alternativa, principalmente en el campo de la financiación y subsidios a partidos políticos (Ugalde, 2014, p. 368). Además de ello, tampoco se encuentra demostrado que la reforma total de supresión de los institutos hubiese reducido el gasto público en tanto el INE habría tenido que multiplicar en mayor o menor medida su estructura distrital en las entidades federativas (Woldenberg, 2014, pp. 371-372).

Finalmente, también podríamos considerar una objeción federalista. En efecto, si el ahorro institucional justifica la eliminación de duplicidad de instituciones, ¿no es este un argumento aplicable a las entidades de fiscalización, comisiones de derechos humanos, fiscalías y la propia jurisdicción electoral?¹³ ¿No es este un argumento a favor de una centralización mayor?

13. Es significativo que la descentralización de otras facultades estatales, como en el caso de la justicia constitucional local, han sido calificadas positivamente por la doctrina nacional como una muestra de un renovado fortalecimiento del federalismo. Entre otros Uribe, Enrique y Montes de Oca, Alfredo. (2011). «Notas sobre un federalismo renovado en México y su vinculación con la justicia constitucional local para la garantía de los derechos fundamentales», *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 25, julio-diciembre, pp. 266 y ss.

Respecto al «feudalismo electoral», la negativa valoración de la actividad de los institutos locales es también un tema controvertido (Humphrey, 2013, p. 441). Aunado a ello, ¿no podían haberse considerado mecanismos alternativos como el fortalecimiento de órganos locales? Sin duda había medidas de fortalecimiento institucional que podrían haber resultado interesantes (Flores y Faustino, 2014, p. 143). Por ejemplo, la autonomía presupuestaria (Humphrey, 2013, p. 448) habría permitido a los órganos locales alejarse un poco más de la arena política de la negociación.

Otras opciones a considerar hubiese sido involucrar a más actores en las designaciones de consejeros electorales locales (Ugalde, 2014, p. 368), aumentar las mayorías parlamentarias calificadas intervinientes en el proceso de designación (Woldenberg, 2014, pp. 377-378), a fin de utilizar el creciente pluralismo político como contrapeso y aumentar sus términos de mandato.

En resumen, me parece que las razones detrás de la reforma carecían de la solidez necesaria para una modificación de la entidad propia que la centralización electoral de un sistema federal demanda. Dado que la reforma anteriormente aprobada conservó a los organismos locales, ¿produjo realmente el ahorro considerable que sustentaba el proyecto original? ¿O simplemente centralizó ciertas facultades de administración electoral y el nombramiento de consejeros locales?¹⁴

Hay quienes miraban con esperanza al federalismo electoral mexicano, abogando no por su supresión, sino por su reformulación con base en los principios de vigencia plena del dualismo de niveles, delimitación de ámbitos compe-

14. ¿No es el INE susceptible de presentar los mismos procesos de politización y cuotas en su nombramiento? Esta es la crítica de Cárdenas, Jaime. (2014). «Una crítica a las reformas político-electorales de 2014 –constitucionales y legales– y una referencia específica a la democracia participativa que regulan», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre 2014, p. 43.

tenciales, subsidiariedad e interdependencia cooperativa (Santiago Castillo, 2003, p. 179).

Frente a algunas voces de la academia que desde hace tiempo se oponían rotundamente a la centralización reclamando el respeto al federalismo electoral (Berger Martínez, 2004, pp. 66-67 y 70) se dio una reforma apresurada en que se tomaron solo 10 días para perfeccionar las observaciones de la Cámara de Diputados a la minuta. Una reforma de alto contenido político sin un sustento analítico sólido. Una reforma intermedia que crea un complejo modelo mixto en que se nacionalizan facultades de las entidades federativas, con la consecuente sobrecarga de atribuciones al INE pero, al mismo tiempo, mantienen los institutos locales con un grado de autonomía parcial (Santiago Castillo, 2014, p. 112).

La nueva posición institucional del INE y de los organismos locales

a) El minotauro electoral y el laberinto competencial

La reforma constitucional configuró un complejo régimen competencial en el que además de ulteriores atribuciones centralizadas (Astudillo, 2014a, p. 33), el INE se ve dotado de las facultades de asunción, delegación y atracción en términos del artículo 41 constitucional, base V, apartado c. Para el ejercicio de las tres facultades se requiere la aprobación de una mayoría de, al menos, ocho votos del Consejo General.

La *facultad de asunción* le habilita directamente a realizar las actividades propias de la función electoral correspondiente a los órganos electorales locales. La *facultad de delegación* le otorga la capacidad de facultar a los órganos locales a ejercer diversas funciones que le corresponden al

propio Instituto Nacional Electoral,¹⁵ siempre conservando el derecho de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento. Finalmente, la facultad de atracción le permite tomar en su conocimiento cualquier asunto de la competencia de órganos electorales locales cuando su trascendencia lo amerite o se pretenda sentar un criterio de interpretación.

Existen ciertas problemáticas inherentes a estas facultades. Por cuanto a la facultad de asunción, la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales (LGIPE) define dos hipótesis para su procedencia. En primer lugar «factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa» y, en segundo lugar, «la injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral» (LGIPE, artículo 121). Tal asunción puede ser total o parcial.

La primera hipótesis puede resultar problemática por cuanto la situación ameritaría la suspensión de la elección más que la transferencia de facultades (ante la incapacidad del INE de restablecer las condiciones propicias de la elección) (Vázquez, 2014, p. 292). En la segunda, la apertura del concepto y el futuro procedimiento probatorio, arrojarán ulteriores problemáticas. Respecto a la facultad de atracción, puede señalarse el gran margen de discrecionalidad con el que contaría el INE para sustituirse por los organismos locales en cualquier tipo de asunto. Las condiciones

15. A saber, la capacitación electoral; geografía electoral, diseño y determinación de distritos electorales, división del territorio en secciones electorales; padrón y lista de electores; ubicación de casillas y designación de funcionarios de sus mesas directivas; 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 y fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

(«cuando su trascendencia así lo amerite») son lo suficientemente amplias como para permitir una intervención directa sin necesidad de una compleja justificación jurídica.

Para formular tal petición, tienen legitimación cuatro consejeros o la mayoría del Consejo General del organismo público local. Finalmente, la facultad de delegación, paradójicamente, permite una descentralización de las facultades de administración electoral recientemente centralizadas por la reforma constitucional. En caso de que la facultad de delegación se volviese un uso común para agilizar la administración electoral, focalizándola en los organismos locales con un conocimiento operativo especializado, ¿cuál habría sido la necesidad de una reforma centralizadora que abría las puertas a una posibilidad de su propia descentralización? En resumen, el nuevo marco descrito es «altamente incierto y profundamente ambiguo» (Astudillo, 2014b, p. 28), pues presenta una compleja distribución competencial con márgenes de discrecionalidad importantes.

b) Nombramientos y remociones: ¿autonomía o subordinación velada?

El nombramiento de los Consejeros electorales del INE, cuya duración es de nueve años no renovables, se realiza mediante un complicado procedimiento. La Cámara de Diputados designa un comité técnico de evaluación que se encargará de verificar el cumplimiento de requisitos legales, constitucionales e idoneidad para el desempeño del cargo. Este órgano emitirá una lista de cinco personas por cada cargo vacante remitida al órgano de dirección política. Los consejeros serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes en la siempre debatida función electoral del parlamento (*In toto* García, 2009; y Pauner, 2003). En caso de que no se hubiera concretado la elección en los términos

fijados, la Suprema Corte designará mediante insaculación de entre la lista conformada por el comité de evaluación.

Por cuanto a los organismos públicos locales, estos serán *designados y removidos* por el Instituto Nacional Electoral (apartado C, base V, artículo 41 constitucional). El procedimiento se encuentra regulado en la LGIPE (artículo 101). El Consejo General del Instituto emitirá una convocatoria para cada entidad federativa cuyo proceso será llevado a cabo por la comisión de vinculación con los organismos públicos locales. Dicha comisión presentará una propuesta de cinco nombres por cada vacante al Consejo General y, en caso de que haya varias vacantes a cubrir, una lista con la totalidad de candidatos a ocupar todas las posiciones disponibles. La designación ulterior recae en el Consejo General del Instituto que decidirá las vacantes por mayoría de ocho votos.

Correlativo a su nombramiento, tiene también el INE facultades de remoción reguladas en los artículos 102 y 103 de la LGIPE, mediante un procedimiento iniciado por el Secretario Ejecutivo del Instituto en el que no es menester que medie denuncia. No solo la falta de denuncia otorga una discreción considerable al permitir un proceso inquisitivo, sino que algunas causales ofrecen la suficiente apertura para entrar al complejo juego de las interpretaciones. ¿Qué significa realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral? ¿Qué tan grave debe ser la notoria negligencia en el desempeño de la función? ¿Es negligencia una opinión jurídica contraria al criterio del INE? ¿Qué implica emitir una opinión pública que prejuzgue sobre un asunto de su competencia? ¿Puede ser una mención genérica o debe ser una opinión expresa? Es posible apreciar que el procedimiento no se encuentra suficientemente explicitado y que algunas de las causales parecen permitir considerables espacios de interpretación.

En este contexto, ¿cómo podría darse una relación de cooperación de pares, como se ha pregonado (Soto p. 336) entre el Instituto Nacional y los institutos locales que parecen haber perdido inclusive la legitimidad de considerarse «sus homólogos»? ¿No hay una subordinación si, a pesar de la independencia teórica, paradójicamente deben acatar las resoluciones de la autoridad nacional y son nombrados por esta? (Valdés Zurita y González, p. 231). No obstante, la Constitución dispone que los organismos públicos locales deben gozar de «autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones». ¿No contradice el diseño institucional su teórica autonomía?

Atribuciones y conflictos: perspectivas de un complejo entramado competencial

Los problemas competenciales de un modelo titubeante

Concordamos con Santiago Castillo cuando afirma que «el nuevo modelo electoral puede propiciar tensiones entre los actores políticos locales que pueden llegar al conflicto y los institutos electorales locales y el INE». Teniendo en cuenta el complejo laberinto competencial anteriormente mencionado no sorprende que puedan presentarse conflictos de atribuciones. Estas invasiones podrían presentarse en la forma de acuerdos generales o de actos concretos (como la potencial remoción de un Consejero local). Estos conflictos no solo se deberán a las tensiones políticas sino, en buena medida, al complejo esquema de distribución competencial definido en la Carta Magna. Serán, por tanto, conflictos constitucionales, puesto que se darán sobre y desde la Constitución.¹⁶

16. Para García Roca la calificación de conflictos constitucionales depende de la concurrencia de sujetos, objeto, actividad de interpretación y pretensión igualmente constitucionales. Véase García Roca, Javier (2001). «Comentarios al artículo 60», en Requejo Pagés, Juan Luis (coord.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado, pp. 45-53.

En el caso de los acuerdos generales es posible mencionar al menos un par de casos en que las determinaciones del INE podrían estar en conflicto con las competencias locales.¹⁷ En el acuerdo del Consejo General, que determina normas de transición en materia de fiscalización, se dispuso que la fiscalización establecida por los organismos públicos locales seguiría siendo ejercida respecto a los partidos políticos en las entidades federativas conforme a la normativa vigente antes de la reforma del 23 de mayo de 2014, es decir, la entrada en vigor de la nueva LGIPE (INE, 2014a). Sin embargo, la Constitución confirió competencias al INE «para los procesos electorales federales y locales (...) 6.- La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos». Ello implicaría que, en virtud de la cláusula de cierre competencial, la fiscalización que no se encuentre comprendida dentro de los procesos electorales federales y locales, corresponderá, en consecuencia, a los organismos públicos locales. Por tanto, el acuerdo en comento parece rebasar las atribuciones competenciales del Instituto Nacional Electoral. Otro ejemplo puede encontrarse en el acuerdo INE/CG164/2014, que establece lineamientos para la acreditación y desarrollo de la observación en los procesos electorales 2014-2015 (INE, 2014b). En este acuerdo se realizan determinaciones para la acreditación frente al INE de observadores electorales. Debe notarse que el INE tiene facultades para establecer reglas y lineamientos en materia de observación electoral (artículo 41, base V, apartado b, fracción a, número 5). Empero, también los organismos públicos locales tienen facultades para ejercer las funciones de observación electoral (artículo 41, base V, apartado c, número 8). La determinación del resolutivo primero

17. En ello seguimos el análisis de Vázquez, Marisonia. (2014). «Apuntes para el fortalecimiento de los organismos públicos locales electorales en el contexto de la reforma constitucional de 2014», *Justicia electoral*, IV época, vol. 1, enero-junio, pp. 291-303.

(fracción II) del acuerdo en comento establece que los ciudadanos mexicanos podrán participar como observadores electorales «sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante el Instituto Nacional Electoral». Ello parece incurrir en exceso competencial. Dado que el propio acuerdo establece su ámbito de aplicación a procesos federales y locales ¿no vulnera la facultad de los organismos públicos locales en materia de observación electoral al impedirles realizar las inherentes labores de acreditación? Aun cuando se le da cierto juego a los organismos públicos locales en la presentación de la solicitud y pruebas del incumplimiento de los requisitos, son finalmente los consejos locales designados por el Consejo General del INE (artículo 65 LGIPE) quienes retendrán la facultad decisoria de aprobar o rechazar las solicitudes (acuerdo octavo, INE/CG164/2014). En ese caso, las facultades de acreditación que podrían considerarse inherentes a las potestades relativas a la observación electoral de las entidades federativas resultarían vulneradas.

No es el objetivo de este ensayo el resaltar con minucia todos los posibles conflictos competenciales del nuevo modelo. Sí se pretende, en cambio, resaltar que el laberinto competencial electoral no parece tener un hilo de Ariadna conductor que determine con claridad ámbitos competenciales propios. Si existen potenciales conflictos constitucionales, ¿existen también potenciales mecanismos jurisdiccionales de tutela?

Un modelo en búsqueda de garantía

Habiendo demostrado que los conflictos competenciales son una seria posibilidad en la nueva distribución de atribuciones, ¿qué mecanismos tendrán a su disposición los institutos locales para preservar su autonomía acotada?

La respuesta dependerá del tipo de actuación de la que se trate. En primer lugar, si la invasión proviene de la ley o de acuerdos generales, será una invasión de tipo normativa, mientras si aquella proviene de actos concretos, constituirá una potencial invasión no normativa. Los mecanismos, por tanto, variarán.¹⁸

En cuanto al control normativo, tanto el Instituto Nacional Electoral como los organismos locales tienen vedado el acceso a la acción de inconstitucionalidad por carecer de legitimación. Dado que las controversias constitucionales contra normas generales en materia electoral se encuentran excluidas expresamente por el artículo 105 constitucional, ¿podríamos hablar de la procedencia de la controversia constitucional en el caso de actos concretos?

Recientemente, una reforma constitucional en 2013 concedió legitimación a los órganos constitucionales autónomos tras un largo desencuentro jurisprudencial¹⁹ y diversas críticas por parte de la doctrina nacional (Quiroz, 2008, p. 129; Ovalle Favela, 2011; Vizcaya Priego, 2002, pp. 763–766; y Salgado y Salazar, 2009, p. 604).

18. Por consistencia metodológica en esta sección analizaremos solo los mecanismos que podría eventualmente interponer el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales sin considerar aquellos casos en que ciudadanos u otros órganos pudiesen interponer jurisdiccionales en los que se estudie la disputa competencial en comento. En tales casos, estos remedios jurisdiccionales resolverán el problema competencial pero escapará del abanico decisorio del órgano vulnerado.

19. Ello se dio tras una serie de controversias constitucionales (CC) en los que la legitimación fue el tema principal de discusión. Así, la discusión se abrió respecto al Tribunal Electoral del Distrito Federal (CC 31/2006) en donde la legitimación se consagró finalmente por considerarlo órgano de gobierno del Distrito Federal (artículo. 105, fracción k de la Constitución). Posteriormente la CC 150/2006 y su recurso de revisión 20/2007–PL rechazaron la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El propio antiguo Instituto Federal Electoral intentó en la CC 11/2007 hacer uso de la controversia constitucional sin éxito. Finalmente, la CC 76/2010 fue una controversia interpuesta por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, rechazada también por falta de legitimación.

Por ello, el Instituto Nacional Electoral cuenta con legitimación en este proceso constitucional. ¿Cuentan los órganos locales también con legitimación activa? La respuesta no es clara. Parece ser que la teleología de la reforma de 2013 era consagrar la legitimación a favor de los órganos constitucionales autónomos a nivel federal. Sin embargo, la fracción k del artículo 105 constitucional no los alude de forma restrictiva. Una interpretación flexible de la Suprema Corte bien podría considerar a los organismos públicos locales como órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas y, por tanto, comprendidos dentro de la legitimación en la controversia constitucional.²⁰

Veamos ahora el escenario en materia de legitimación pasiva. Es conocido que el listado consagrado en el artículo 105 es cerrado, tasado y prevé las relaciones intersubjetivas en que puede ser planteada la *litis*. En el caso en que una postura formalista considerase a los organismos locales excluidos del artículo 105 constitucional, ¿podría el Instituto Nacional Electoral demandarlos? La respuesta nos parece positiva. La Corte ha desarrollado desde la CC 14/1997 el criterio de que, en la controversia constitucional, es posible tener legitimación pasiva aun si no se tiene legitimación activa²¹ siempre y cuando el sujeto demandado tenga

20. Sin embargo, la actual interpretación de la Corte parece oponerse a considerarlos incluidos. En la tesis jurisprudencial «Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características», 9a. época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; XXV, mayo de 2007; p. 1647, la Corte sostuvo como característica *sine qua non* de los órganos constitucionales autónomos que deben estar establecidos en la constitución federal.

21. Entre otras: Controversia constitucional 1/2001: «Comisión Federal de Competencia Económica. Tiene legitimación pasiva en controversia constitucional, pues emite resoluciones con plena autonomía», [TA]; 9a. época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; VIII, Diciembre de 1998, p. 790; CC 81/2011 (un gobernador impugnando actos de un Ministerio Público) e «Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública. Tiene legitimación pasiva en la controversia constitucional, pues ejerce sus atribuciones con plena autonomía». [J]; 9a. época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; XXVII, junio de 2008, p. 962.

independencia de la tríada de poderes.²² En palabras de la Corte «no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello».²³ Sin embargo, tal posibilidad arrojaría una asimétrica relación procesal. A saber, que los organismos públicos locales (órganos constitucionales locales, en fin) podrían ser demandados en controversia constitucional pero no podrían, a su vez, demandar. Es decir que, en caso de un conflicto competencial, su única posibilidad de defensa sería ser objeto pasivo de una controversia constitucional entablada por el Instituto Nacional Electoral y obtener mediante sentencia la confirmación de la constitucionalidad de la actuación reclamada por el INE. Esta era precisamente la situación con los órganos constitucionales a nivel federal previo a la reforma constitucional de 2013.

Vázquez menciona también la posibilidad de la procedencia del recurso de apelación por parte de organismos públicos locales ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en contra de alguna determinación que vulnere su haz competencial (Vázquez, 2014, p. 303).²⁴

Sin embargo, no es completamente claro que la jurisprudencia citada sea extrapolable a otras materias fuera de la asignación de tiempos de radio y televisión, ni que el Tribunal Electoral sea el actor idóneo para resolver conflictos competenciales más propios de la jurisdicción defensora de la división de poderes.

22. De tal suerte, los «órganos subordinados» carecerían de legitimación: «Legitimación pasiva en controversias constitucionales. Carecen de ella los órganos subordinados». [J]; 9a. época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; XII, agosto de 2000, p. 967.

23. «Controversia constitucional. Legitimación activa y legitimación pasiva». [TA]; 9a. época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; VIII, diciembre de 1998, p. 790.

24. Ello se basa en la jurisprudencia 19/2009 de rubro «Apelación. Las autoridades electorales están legitimadas para impugnar la asignación de tiempos en radio y televisión». Los precedentes que dieron orígenes a esta jurisprudencia son SUP-RAP-209/2008, SUP-RAP-239/2008 y SUP-RAP-146/2009.

A pesar de las posibilidades apuntaladas con anterioridad, lo que sí resulta claro es que el modelo naciente no ha consagrado con claridad una vía para la tutela de estos potenciales conflictos de atribuciones. De ello, parece, dependerá en buena medida su propia consolidación.

Conclusiones

¿Qué consecuencias podemos extraer de un modelo con tintes de hibridación lejos del federalismo pero cuya timidez no alcanza a calificarlo plenamente de centralista? y, sobre todo, ¿hacia dónde nos dirigimos?

Hay dos posibles escenarios. El primero es que, paradójicamente, el sistema nacional diseñado comience a sufrir, ya sea por la práctica delegacional del INE o por las exigencias federales, un progresivo proceso de descentralización en las funciones administrativas electorales, pero retenga por su trascendencia política las facultades de fiscalización. Si esto ocurriese, tendríamos un modelo híbrido de naturaleza regresiva que poco a poco —y solo parcialmente— recorrerá a golpe de convenio y enmienda, el arduo camino de regreso a su vocación federalista. Empero, tal descentralización será temporal, discrecional y acotada a la negociación voluntaria del Instituto Nacional Electoral y como tal, potencial rehén de su conformación política.

Tal fenómeno pondría sobre la mesa lo que algunos académicos toman como una verdad velada, es decir, que la reforma presuponía solo la salida inmediata de los consejeros locales designados en los estados. En este caso, ¿no habríamos podido considerar una reforma que fortaleciese los institutos locales sea ya desde sus garantías de independencia, procedimientos de nombramiento, hasta los actores intervinientes? ¿Era necesario reformar un marco cuyos efectos no se encontraban completamente explicitados y cuyas posibilidades institucionales no habían sido agotadas?

Como segundo escenario, quizá más probable, podría ocurrir un proceso transitorio en que el Instituto Nacional crearía las redes necesarias para realizar íntegramente la función electoral. Ello conllevaría a posiblemente plantear la supresión total de los institutos locales sustituyéndolos mediante un aumento de la estructura distrital nacional. Es decir, la consecución de la propuesta inicial por etapas.

La premura en la aprobación de la reforma constitucional no hace sino confirmar la dinámica de nuestro apresurado ritmo de enmiendas y nuestra visión institucional centrada en retoques concretos al sistema y no en su funcionamiento holístico. El sacrificio de un elaborado sistema federativo en virtud de la remoción de alegadas parcialidades y lotizaciones puede ponerse en tela de duda cuando se pasa por el tamiz de la proporcionalidad. Además, quién puede olvidar las palabras que Décimo Junio Juvenal ha escrito: «*Quis custodiet ipsos custodes?*».

Como bien se ha afirmado, un gran reto para el INE es «despolitizar la designación de los consejeros electorales locales» (Favela Herrera, 2014, p. 311). Se ha retirado, es cierto, la política del nombramiento electoral de la arena de los estados. Sin embargo, en las designaciones de altos funcionarios la *materia política es materia* y como tal se rige por sus leyes. La política no se crea ni se destruye, solo se transfiere. La presión a la que potencialmente se verá sometido el nuevo INE es considerable. Presión por quienes ven en él la forma de acceso y representación a los organismos locales; presión por quienes entienden lo complejo de sus facultades de asunción, delegación y su drástica facultad de atracción.

Si los partidos políticos decidiesen abiertamente hacer uso de la práctica de la *lottizzazione*, si llegase a verse comprometida la imparcialidad de un órgano a cargo del nombramiento absoluto de la administración electoral y de una

considerable parte de sus facultades, las consecuencias serían desastrosas para el sistema naciente. Norberto Bobbio (2010) alude a la clásica distinción entre gobiernos de leyes y gobiernos de hombres (pp. 167 y ss). Quizá entonces podríamos hablar también de modelos de hombres y modelos de instituciones. Lamentablemente, nos parece que la centralización de este modelo presenta el riesgo de requerir más de hombres íntegros que de instituciones fuertes. Se ha escrito con prístina claridad que «la reforma constitucional no es un camino sin retorno» (García Roca, 2014, p. 130).

Sin embargo, en este momento, sí parece ser para nosotros un retorno sin camino. La nueva federalización del sistema nacional tomaría mucho más que las firmas del hemicycle y los escasos días que tomaron para crearlo. Aunado a ello, la drástica tormenta reformista vaticina un periodo de calma en el siempre peligroso cambio de las reglas del juego.

Ha pasado más de un año desde la reforma constitucional de 2014. A pesar de ser un golpe tajante al federalismo electoral, ¿no es también un lucernario de nuestro federalismo? ¿No es también un tragaluz de la dinámica centralista?

La claridad es más necesaria ahora que nunca. Si hemos centralizado materialmente la administración electoral de un sistema federalista, la demarcación y deslinde competencial con los subsistentes organismos locales será vital. Competencia y guardián, atribución y garantía jurisdiccional, estos son los binomios inescindibles en torno a los que gira la compleja relación del INE con los órganos locales.

La reforma ha puesto en la agenda nacional dos diferentes cuestiones. En primer lugar, la armonización y garantía de las competencias del nuevo modelo; un reto cuya urgencia reclama atención con premura y apremio. En segundo lugar, nos recuerda que hemos seguido postergando el im-

portante debate de qué federalismo queremos. La primera pregunta es urgente, pero debemos recordar que no es más importante que la segunda.

Referencias

- AA.VV. (2002). *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*. México: TEPJF.
- Ackerman, John. (2007). *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. México: IJ-UNAM-Siglo XXI.
- Aparicio, Francisco. (2007). *Sistema político electoral*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Astudillo, César. (2014a). «Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, México, julio-diciembre.
- . (2014b). «El esquema competencial del nuevo Instituto Nacional Electoral», *Expresiones*, Querétaro, núm. 14, año 4, enero-abril.
- Becerra, Pablo; Alarcón, Víctor y Bardán, Cuitláhuac. (2003). *Contexto y propuestas para una reforma electoral en México*. México: Senado de la República.
- Berger Martínez, Ciria. (2004). «El respeto al federalismo electoral», en AA.VV. *Federalismo electoral*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Bobbio, Noberto. (2010). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Bryce, James. (1962). *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos.
- Carbonell, Miguel. (2006). «Notas sobre la reforma constitucional en México», *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. LVI, núm. 245.
- Cárdenas, Jaime. (2014). «Una crítica a las reformas polí-

- tico-electorales de 2014 –constitucionales y legales– y una referencia específica a la democracia participativa que regulan», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre.
- Carpizo, Jorge. (2011). «La reforma constitucional en México: Procedimiento y realidad», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 31, México, mayo-agosto.
- . (1983). *Estudios constitucionales*. México: UNAM.
- Casas-Zamora, Kevin y Zovatto, Daniel. (2015). *El costo de la democracia: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina: Informe Política, Latin America Initiative*. Foreign Policy at Brookings.
- Cercedo, Gustavo. (2007). «El proceso electoral ordinario», en Islas, Alfredo (comp.), *Elecciones y demografía electoral*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Elizondo, María Macarita. (2010) «Dueling banjos entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral», *Justicia Electoral*, México, IV época, vol. I, núm. 6.
- Favela Herrera, Adriana. (2014). «Retos del Instituto Nacional Electoral en la designación de consejeros electorales de los organismos públicos locales», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre.
- Flores, José y Faustino, Antonio. (2014). «Los órganos electorales y la reforma política de 2013», *Apuntes Electorales*, año XIII, núm. 50, enero-junio.
- García, Francisco Manuel. (2009). *La función electoral del Parlamento*. Barcelona: Atelier.
- García Roca, Javier (ed.). (2014). *Pautas para una reforma constitucional*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- INE. (2014a). Acuerdo del Consejo General INE/CG93/2014 http://norma.ine.mx/documents/27912/279689/Acuerdo_CG93_2014/90ceda48-b852-4c76-a0e3-e6d-81f8b809b (última consulta 17/10/2015).

- . (2014b). Acuerdo del Consejo General INE/CG164/2014. http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Septiembre/30septiembre/CGex201409-30_ap_3.pdf (última consulta 17/10/2015)
- Mader, Luzius. (2005). «Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun?», *Gesetzgebung & Evaluation*, 2005/1, Berna.
- Mena Rodríguez, Marco. (2010). *¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva*. México: CIDE, Cuadernos de Debate núm. 2, serie Uso y Abuso de los Recursos Públicos.
- Molina, Luis, et al. (coords.). (2013). *Las elecciones presidenciales 2012: Normalización democrática electoral por la legislación judicializable*. Toluca: UNAM/IEEM.
- Morales, Rodrigo. (2012). *El costo de la democracia: Elementos para una revisión integral*. México: Instituto Federal Electoral.
- Nava Gomar, Salvador. (2010). «Electoral disputes in practice. The Mexican experience», *Science and Technique of Democracy*, Estrasburgo, núm. 48.
- Negretto, Gabriel. (2006). «La reforma constitucional en México: apuntes para un debate futuro», *Revista Política y Gobierno*, México, vol. XIII, núm. 2, II semestre.
- Nohlen, Dieter. (2008). *Derecho y política en su contexto*. México: IJ.-UNAM.
- Ovalle Favela, José. (2011). «La controversia constitucional y los órganos autónomos», *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 25, julio-diciembre.
- Pauner, Cristina. (2003). *La designación parlamentaria de cargos públicos*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Quiroz, César. (2008). «La justicia constitucional local», en AA.VV. *La justicia constitucional en las entidades federativas*. México: TEPJF.

- Requejo Pagés, Juan Luis (coord.). (2001). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional-Boletín Oficial del Estado.
- Rivera, Mauro Arturo. (2013). «De la rigidez teórica a la flexibilidad material: un análisis del procedimiento de reforma constitucional en México (1917-2012)», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 20, julio-diciembre.
- Salgado, Luis y Salazar, Pedro. (2009). «Órganos constitucionales autónomos. Una propuesta de reforma», en Serna, José María (coord.). *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina*. México: IIJ-UNAM.
- Sánchez Agesta, Luis. (1979). «Comentarios al artículo 68», en Alzaga, Oscar. *La Constitución española. Edición comentada*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Santiago Castillo, Javier. (2014). «Del federalismo al nacionalismo electoral», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre.
- Santolaya, Pablo. (2010). «El modelo español de administración electoral» en Biglino Campos, Paloma y Delgado, Luis (eds.). *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sartori, Giovanni. (2008). *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.
- Serna, José María (coord.). (2009). *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina*. México: IIJ-UNAM.
- Soto, Leticia. (2014). «Sistema nacional electoral. El gran reto», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre.
- Ugalde, Luis Carlos. (2014). «Instituto Nacional de Elecciones. Entrevista a Luis Carlos Ugalde», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 5, enero-junio.

- Uribe, Enrique y Montes de Oca, Alfredo. (2011). «Notas sobre un federalismo renovado en México y su vinculación con la justicia constitucional local para la garantía de los derechos fundamentales», *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 25, julio-diciembre.
- Valadés, Diego y Hernández, Antonio. (2003). *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*. México: IJ-UNAM.
- Valadés, Diego. (2002). *Constitución y democracia*. México: IJ-UNAM.
- . (1987). *La constitución reformada*. México: IJ-UNAM.
- Valdés Zurita, Leonardo y González, Patricia. (2014). «Elementos para el análisis de la reforma electoral de 2014», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre.
- Vázquez, Marisonia. (2014). «Apuntes para el fortalecimiento de los organismos públicos locales electorales en el contexto de la reforma constitucional de 2014», *Justicia Electoral*, IV época, vol. 1, enero-junio.
- Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.). (2002). *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, IJ-UNAM.
- Vizcaya Priego, Daniel. (2002). «Las controversias constitucionales en México: una propuesta», en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.). *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*. México: IJ-UNAM.
- Woldenberg, José. (2014). «El Instituto Nacional de Elecciones. Entrevista a José Woldenberg», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 5, enero-junio.

MENCIÓN HONORÍFICA

El (des)encanto de la paridad de género en el México contemporáneo: la exclusión de las mujeres en el campo de la representación política

Roy González Padilla

Introducción

El impacto que las decisiones judiciales tienen para la efectiva protección de los derechos humanos es una cuestión de primer orden, más aún cuando dichos fallos abordan exigencias sociales de determinados grupos sobre los que durante largo tiempo se han ejercido diversos tipos de violencia –física, simbólica, estructural–, entre los que destacan las mujeres.

Si bien en la mayoría de las ocasiones el lenguaje del derecho reduce y simplifica los conflictos sociales que se someten a su análisis y a menudo se sostienen decisiones que pudieran llegar a considerarse contradictorias (Scheingold, 1974; Tushnet, 2001; Kennedy, 2006), no resulta de menor grado emprender un examen sobre sus alcances si miramos de manera distinta el lugar que ocupa el derecho en la construcción del orden social.

Desde este enfoque es posible reconocer que, a pesar de algunas muestras que ponen en evidencia la tendencia de los altos tribunales a mantener el *statu quo*, en ocasiones se puede advertir en ciertos fallos judiciales que se descarta la visión del derecho como un complejo sistema de juicios de control, puesto en marcha para dirigir la conducta del ser humano a fin de encausarla en ciertas direcciones predeterminadas al poner en cambio un especial énfasis en el contexto social sobre el que se emiten dichos pronunciamientos (McCann, 1994, p. 297; Hilson, 2002). Esto pone en relieve a su vez que en ciertos casos dichos tribunales añadan a sus líneas de argumentación consideraciones relevantes para

presionar a los grupos de poder y crear en consecuencia espacios efectivos de deliberación y de rendición de cuentas (Gauri y Brinks, 2010).

Sin embargo, no siempre es posible observar este tipo de activismo judicial que se emparenta con una concepción del derecho como un elemento destacado en la construcción de la realidad, sino que de ordinario lo que se advierte es, empero, una serie de pronunciamientos judiciales que si bien no desconocen los elementos culturales, económicos y políticos que componen la sociedad, se materializan en posicionamientos meramente formales que muestran que dichas sentencias por sí mismas no generan nada significativo en cuanto a la favorabilidad o el compromiso de las instituciones jurídicas frente a las reivindicaciones sociales que ciertos grupos específicos someten para su tutela.

En este orden de ideas, la inclusión de dichas reivindicaciones por la vía de los fallos judiciales se ve aminorada por lo moderado de algunos pronunciamientos jurisdiccionales, que si bien se constituyen como una vía para luchar por los derechos, no crean necesariamente las condiciones para gozar efectivamente de ellos.

Así entonces, a partir de la perspectiva interesada en la (in)eficacia de las sentencias judiciales (McCann, 2006), esta investigación llevará a cabo un estudio sobre el alcance del principio de paridad de género en el México contemporáneo –en específico sobre su importancia al momento de asignar espacios por el principio de representación proporcional a nivel subnacional–, a partir del análisis de una resolución judicial emitida a finales del mes de agosto de 2015 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A través de esta resolución, dicho órgano jurisdiccional pretendió «fijar un criterio jurídico que otorgue certeza y seguridad jurídica a las autoridades de las

entidades federativas, a los partidos políticos y a la ciudadanía, en términos generales, sobre la interpretación y alcance de las normas jurídicas en la materia, a partir de la aplicación del principio de paridad de género».¹

Cobra vital importancia el análisis del texto, los argumentos y lenguaje de esta sentencia, puesto que las consideraciones expuestas por el más alto tribunal de la materia en el país no abonan a enfrentar el reto que supone la desigualdad de género en la integración de los órganos legislativos,² el cual, a la luz del examen analítico que aquí se propondrá de la mano del enfoque teórico sobre «redistribución y reconocimiento» (Fraser, 2006), requiere en cambio de medidas jurisdiccionales de acción positiva «transformadoras» para alcanzar de manera efectiva una igualdad sustantiva –es decir, no solo de oportunidades o de trato sino sobre todo una «igualdad de resultados»– y un verdadero goce de los derechos político-electorales de las mujeres en el país.

En concreto, el presente trabajo se encuentra organizado de la siguiente forma: en un primer lugar se presentarán los antecedentes del asunto *matriz* originado en el estado de Morelos, a la vez que se analizarán los distintos criterios y argumentos sobre los que se basaron las resoluciones emitidas tanto por el órgano administrativo electoral estatal como por los tribunales jurisdiccionales que conocieron de dicho asunto. En segundo término se presentarán algu-

1. Sentencia SUP-SFA-28/2015 y acumulado, pp. 11–12.

2. Y no solamente en dichos espacios de representación política, sino que además dicho fallo sentó las bases para que ulteriores pronunciamientos judiciales resolvieran en el mismo sentido asignaciones bajo el principio de representación proporcional en la integración de los cabildos municipales, tal como se decidió en los casos de los ayuntamientos de García (SUP-REC-513/2015), Monterrey (SUP-REC-514/2015) y Linares (SUP-REC-735/2015), en el estado de Nuevo León; Ezequiel Montes en el estado de Querétaro (SUP-REC-651/2015); Santiago Juxtlahuaca en el estado de Oaxaca (SX-JDC-823/2015); y Nacajuca en el estado de Tabasco (SX-JDC-826/2015), por señalar los más recientes.

nas consideraciones teóricas respecto a la figura de la paridad de género que permitan conocer desde otro enfoque las aristas que reviste dicho principio, en específico sobre lo que importa para la integración de los órganos de representación política, poniendo a discusión los alcances de los criterios –en ocasiones contrapuestos– adoptados por cada uno de dichos órganos, deteniéndonos críticamente en las insuficiencias de sus argumentos centrales. Finalmente, serán presentadas algunas consideraciones conclusivas sobre el particular.

Los derechos en acción: el tortuoso tránsito de los votos hacia las curules

a) El criterio de la autoridad administrativa estatal

El 12 de septiembre de 2014 el Congreso del estado de Morelos publicó la convocatoria correspondiente para la elección de los integrantes del Congreso y ayuntamientos de esa entidad federativa, correspondiente al proceso electoral local ordinario. Dentro de las numerosas actividades que se llevaron a cabo en la organización del proceso comicial en la entidad en cita, conviene destacar para los alcances de este documento las siguientes:

El 5 de marzo de 2014, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables, el Pleno del Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) emitió un acuerdo³ por medio del cual se establecieron una serie de criterios aplicables, entre otros, a las solicitudes para el registro de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional (RP), y en específico se dispuso que la lista de RP que podrían registrar los partidos políticos, se integraría intercalando una a una candidaturas de ambos

3 . Acuerdo IMPEPAC/CEE/028/2015.

géneros;⁴ criterio que posteriormente el mismo Consejo habría de tener por cumplido.⁵

Previo a la jornada electoral, el 6 de junio de 2015, el Consejo Estatal Electoral aprobó asimismo un diverso acuerdo⁶ a través del cual se dieron a conocer los criterios que serían aplicados por esta autoridad administrativa para la asignación de diputados por el citado principio de RP, la cual tendría lugar el día 14 del mismo mes cuando se habría de emitir la declaración de validez y la calificación de la elección de diputados al Congreso del Estado, así como la asignación de las 12 curules de RP;⁷ asignación que sería realizada en los siguientes términos:

DIPUTADOS POR EL MUNICIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL				
No.	PARTIDO POLÍTICO	ASIGNADO A:		GÉNERO
1	PRI	BEATRIZ VICERA ALATRISTE NATALIA SOLÍS CORTEZ	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
2	PAN	NORMA ALICIA POPOCA SOTELO TERESA MARTINA HERNÁNDEZ VILLEGAS	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
3	MORENA	MAGDALENA HERNÁNDEZ ANALCO MARÍA FERNANDA GARRIDO NAVEDO	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
4	MC	AMPARO LOREDO BUSTAMANTE CLAUDIA ELIZABETH MACHUCA NAVA	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
5	PVEM	LORENA TURATI HERNÁNDEZ MARIANA ALVA CAL Y MAYOR	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	

4. Mecanismo que constituye un «sistema de cremallera, sin segmentos, en los que los sexos deben intercalarse», (Alanís, 2014, p. 178), y a que a su vez asegura la paridad vertical, tal como lo han razonado los recientes criterios jurisprudenciales 6/2015 y 7/2015. Cfr. Cuéllar y García (2010).

5. Cabe destacar que el propio Consejo, por lo que respecta a los registros de diputados por el principio de mayoría relativa, realizó un estudio minucioso y pormenorizado de cada una de las propuestas sometidas a su consideración por los distintos partidos políticos a efecto de garantizar el debido cumplimiento de la paridad tanto horizontal como vertical, requiriendo a la mayoría de ellos modificar la integración de sus candidaturas. Cfr. Acuerdo IMPEPAC/CEE/035/2015.

6. Acuerdo IMPEPAC/CEE/150/2015.

7. Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015.

6	PSD	DENISSE PATRICIA ZEBADUA LLAMOSA YESICA ANDRADE GARRIGOS	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
7	PT	REQUERIMIENTO REQUERIMIENTO	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
8	PH	DULCE MARÍA HUICOCHEA ALONSO ÁIDA BENÍTEZ BATALLA	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
9	PNA	EDITH BELTRÁN CARRILLO PATRICIA ELIZABETH MOJICA SALGADO	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
10	PES	MARICELA JIMÉNEZ ARMENDÁRIZ AURA LINA ÁGILES MEJÍA	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
11	PRI	FRANCISCO ALEJANDRO MORENO MERINO MARCO ANTONIO VÉLEZ LUQUE	PROPIETARIO	HOMBRE
			SUPLENTE	
12	PAN	VÍCTOR MANUEL CABALLERO SOLANO HÉCTOR HERNÁNDEZ CASTILLO	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	

Fuente: Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulados, pp. 6-7.

El proceso de asignación de estas curules de RP se ajustó en un primer momento a los parámetros normativos previstos tanto en la Constitución Política del Estado de Morelos como en su Código Electoral Local. Sin embargo, a la par de estos formalismos jurídicos insoslayables, resulta importante destacar que, una vez aplicada la fórmula de asignación prevista en dichos cuerpos normativos, el Consejo Estatal Electoral realizó un control paritario *ex post* a efecto de garantizar la aplicación del principio de paridad de género en la asignación final de legisladores por el citado principio de RP, argumentando en lo primordial lo siguiente:

Es dable señalar que la paridad de género se encuentra orientada a restablecer la igualdad material o sustantiva entre los géneros en el ejercicio de los derechos político-electorales... conforme con la cual, las autoridades están obligadas a tomar en consideración las barreras de contexto socio-cultural que han enfrentado las mujeres en el ejercicio y goce de

sus derechos y a realizar un ejercicio de deconstrucción de la forma en que se ha aplicado el derecho, a fin de proteger y garantizar la igualdad sustantiva entre todas las personas que integran la sociedad, con el objeto de combatir o revertir esas relaciones asimétricas de poder y los esquemas de desigualdad. [...]

Si bien es verdad que en la legislación electoral del Estado de Morelos no existe una disposición normativa que imposibilite a las mujeres acceder a los cargos públicos, también lo es, que aun con la aplicación de las reglas y principios establecidos para lograr la efectiva participación de las mujeres en los cargos de elección popular, no se ha logrado la representación paritaria de las mujeres en la integración del Congreso local, asimismo no se ha llegado a obtener una paridad en la integración del Congreso del Estado, por ello, resulta necesario dar cumplimiento al mandato constitucional y convencional de garantizar el derecho de igualdad entre hombres y mujeres, toda vez que el principio de igualdad real o sustantiva y no discriminación, tiene como finalidad contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y la protección de sus derechos.⁸ [...]

En virtud de lo anterior... la paridad de género... debe trascender a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional del Poder Legislativo local, porque solo con esa forma de proceder es factible derribar los obstáculos que generan la desigualdad de oportunidades de acceso a los cargos que histórica ha afectado a las mujeres en cargos de elección popular. [...]

8. Perspectiva que el Consejo Estatal Electoral recupera textualmente del pensamiento de Marcela Lagarde sin haberla citado. Cfr. Lagarde (1996, pp. 13-38).

Para ello, es aplicable la medida afirmativa por razón de género en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, a fin de alcanzar la integración paritaria de los géneros en el Congreso respecto a la asignación de diputados por el principio de referencia.⁹

Bajo esta perspectiva de género que se inscribe dentro de lo que podríamos denominar un «criterio paritario historicista»,¹⁰ el Consejo Estatal procedió a la asignación de las curules en comento: Al observar que respetando dicho orden no se lograba el número de mujeres necesarias para alcanzar en la medida posible la integración paritaria del Congreso local –compuesto por un total de 30 diputados, de los cuales 18 obedecen al principio de mayoría relativa y 12 al principio de RP–, dicha autoridad administrativa advirtió la necesidad de «implementar acciones afirmativas en favor de las mujeres, a efecto de alcanzar la integración paritaria, en armonía con los derechos de autoorganización de los partidos, de votar de la ciudadanía en general y de ser votado de los candidatos en el orden definido por su partido, con el ánimo de no afectar más allá de lo necesario los citados derechos con la aplicación de tal medida», con lo que, «a fin de dar mayor representación al género subrepresentado (mujeres)». Además al considerar que «el principio de representación proporcional es para darle acceso a la integración del poder legislativo a los grupos subrepresentados, para que haya pluralidad»,¹¹ procedió a realizar en primer lugar dicha asignación de las curules de

9. Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015, pp. 36–38.

10. En concordancia con algunos de los referentes teóricos más representativos, para quienes la cuestión de los orígenes de la subordinación social de las mujeres se aborda precisamente elaborando y desmontando diversas hipótesis, entre las que se encuentra la historicista, que sostiene que la subordinación social de las mujeres está presente en todas las sociedades conocidas. Cfr. Ortner (1972).

11. Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015, pp. 42–43.

RP disponibles otorgando 10 de ellas a mujeres registradas a los partidos que obtuvieron por lo menos 3% de la votación estatal efectiva.¹²

Esta determinación que trajo como resultado el cambio en algunos casos del orden de prelación establecido en las listas que fueron previamente presentadas por los partidos políticos, a juicio del propio Consejo «dicho cambio resulta objetivo y proporcional, debido a que con la aplicación de la medida afirmativa se logra compensar la desigualdad histórica enfrentada por las mujeres en la integración del Congreso y, por ende, en el ejercicio de sus derechos-político electorales». Esto conduce a que no haya considerado que dicho ajuste conculque el derecho de autoorganización de los partidos políticos «porque cuando ese ajuste se realiza con la finalidad de hacer efectivos los principios de igualdad sustantiva y paridad de género, encuentra su justificación en la necesidad de impulsar la participación de las mujeres y derribar las barreras contextuales que históricamente le han impedido acceder a los cargos de elección popular».¹³

Conforme al procedimiento antes expuesto y bajo dichos criterios argumentativos de la autoridad administrativa electoral en el estado de Morelos, se habría de tener por integrado el órgano legislativo estatal compuesto en un 56% por hombres y un 43% por mujeres. Así se obtiene, a su juicio, «una representación paritaria lo más cercano a la mitad de cada género» y considerando, finalmente, que «con esta integración se logra armonizar el derecho de autoorganización de los partidos políticos, así como el de las candidatas

12. En dicho acuerdo el Consejo habría decidido requerir al Partido del Trabajo a efecto de que presentara una lista que contuviera dos fórmulas de candidatos alternando el género, ya que en su lista originaria que presentó solo incluía a un único candidato hombre. Las dos curules restantes serían asignadas por el cálculo del cociente natural a favor de dos hombres.

13. Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015, pp. 44-45.

y los candidatos postulados por los partidos políticos con los principios de igualdad y no discriminación y paridad de género».¹⁴

b) La visión del órgano jurisdiccional estatal

En contra del acuerdo antes analizado, diversos candidatos y partidos políticos promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local y recursos de inconformidad ante la autoridad jurisdiccional estatal (TEEM), la cual, posterior al estudio de los numerosos agravios esgrimidos por los recurrentes,¹⁵ consideró oportuno abordar la problemática puesta a su consideración desde una doble perspectiva. Por un lado, se realizaría un estudio respecto a la validez de la integración del Congreso morelense tal como la acordó el IMPEPAC – mediante la aplicación de la perspectiva de género como herramienta para alcanzar el principio de igualdad sustantiva en el acceso a los cargos de elección popular – o si, por el contrario, dicha integración se debería haber llevado a cabo al margen de tal enfoque, es decir, tomando en consideración únicamente las disposiciones electorales vigentes.¹⁶

En este tenor de ideas, el TEEM recuperó de manera similar que la autoridad administrativa estatal, en primer término, un «criterio paritario historicista». En este se resalta un panorama sobre el porcentaje de representación que ha tenido cada género en la conformación del órgano legisla-

14. Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015, p. 50.

15. Cabe hacer la mención que de un análisis detenido de cada uno de los argumentos presentados por parte de quienes recurrieron la asignación hecha por la autoridad administrativa electoral, es posible advertir no solo una diversidad de criterios respecto al cumplimiento o no de los distintos formalismos jurídicos que reviste una resolución del tipo, sino también claros intentos tanto para abonar al criterio paritario como para denostar su aplicación al caso concreto; ponderar sus defectos y virtudes, empero, rebasa el alcance del trabajo que aquí se propone

16. Sentencia TEE-JDC-255/2015-1 y acumulados.

tivo estatal desde el 2003.¹⁷ Posteriormente, se introdujo un elemento distintivo, a saber, la «ponderación de principios», como mecanismo argumentativo para el análisis de los conflictos entre principios constitucionales como el que, a su juicio, presentaba el caso revisado.¹⁸

Desde esta posición, para el TEEM se presentó entonces un escenario en donde se enfrentan, por un lado, el principio de paridad de género y, por el otro, los principios de igualdad, no discriminación y derecho a ser votado, por lo que a su juicio «resulta necesario dilucidar mediante un sistema de ponderación de principios, cuál de estos debe prevalecer, sin que ello signifique que la medida sea ilegal, innecesaria, desproporcional, e inadecuada», configurando así lo que podríamos denominar una «visión hermenéutica principista».¹⁹

Como consecuencia de lo anterior, al analizar la autoridad jurisdiccional estatal la oposición entre el principio de paridad y el principio de ser votado, resolvió dar mayor valor en el caso concreto al primero de ellos, pues a su parecer dicho principio paritario se constituye como un imperativo normativo a cargo tanto de los partidos políticos –quienes por virtud de ello se obligan a garantizarla a su interior– como de los organismos electorales administrativos y jurisdiccionales –quienes por su parte se encuentran obligados a garantizar su cumplimiento–.

17. Llama la atención, para el lector observador, por qué el TEEM solo se remitió a analizar la «configuración histórica» del congreso estatal remitiéndose tan solo a un periodo de poco más de 10 años hacia atrás.

18. Nuevamente escapa de los límites que aquí se persiguen la discusión teórica de los conflictos entre principios –en particular entre principios constitucionales– de larga data en la tradición jurídica, por lo que se recomienda como lectura introductoria sobre este tema el estudio de Guastini (2007).

19. Visión que se encuentra fundamentada en el sistema de ponderación de principios propuesto por Alexy (2010) en el marco de su teoría de argumentación jurídica.

Luego de recuperar distintos criterios jurisprudenciales ya emitidos tanto por el propio tribunal del estado como otros órganos jurisdiccionales, el TEEM concluiría que:

[...] la interpretación armónica y pro persona de las disposiciones legales que prevén acciones afirmativas para la postulación de mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular, en relación con los principios de igualdad sustantiva, paridad de género y alternancia en la conformación de las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional debe surtir efectos al momento de definir la integración del órgano legislativo, para alcanzar el fin perseguido de tales medidas, esto es, para revertir la desigualdad que históricamente han enfrentado las mujeres en el acceso a los cargos de elección popular.²⁰

Por otra parte, respecto a la decisión del órgano administrativo de reordenar la lista de prelación de los candidatos propuestos inicialmente por los partidos políticos para integrar el directorio de candidatos de RP, el TEEM habría de poner especial atención en las características particulares de dicho sistema electoral. Si bien coincidió en parte con el IMPEPAC en el sentido de se debían atender las necesidades que los ordenamientos demandan en cuanto a la paridad de género, no compartió por otro lado la determinación que aquel hizo en cuanto a la modificación en la prelación de la lista de los candidatos en la distribución de curules de RP, al advertir, desde su óptica, que:

[...] el Consejo Estatal Electoral responsable omitió inicialmente especificar el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que correspondería al

20. Sentencia TEE-JDC-255/2015-1 y acumulados, p. 121.

género femenino para alcanzar la paridad, pues aun cuando tuvo presente que tres mujeres y quince hombres habían obtenido una diputación por el principio de mayoría relativa, nada dijo respecto a cuántas mujeres más debían integrarse al Congreso del Estado de Morelos, solo se señaló sobre la necesidad de asignar en una primera asignación a diez candidatas mujeres, para hacer efectivos los principios de igualdad y paridad de género, pues se concretó a señalar, que a efecto de maximizar la medida afirmativa implementada, debía vigilarse que en la asignación se garantizara la paridad y equidad de género.²¹

Bajo este razonamiento el TEEM consideró que la autoridad administrativa, al modificar el orden de prelación de la lista de los partidos políticos sin justificar adecuadamente la proporcionalidad y objetividad de la medida, incidió en consecuencia en el derecho de autoorganización de los partidos, por lo que habría de modificar el acuerdo impugnado en dichos términos, «con el objeto de eliminar las barreras socio-culturales que han impedido el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres en condiciones de igualdad real o sustantiva». Así asignó la totalidad de las 12 curules disponibles por el principio de RP a favor de mujeres y modificó a su vez el orden de prelación propuesto por los partidos políticos –«empezando por el partido que habiendo registrado un hombre en primer lugar de la lista obtuvo el menor porcentaje de votación»–, pues a su parecer dicho factor «debe tomarse como referencia tratándose de la implementación de una acción afirmativa. De esta forma se aplica un parámetro objetivo, proveniente de las propias reglas que rigen en la asignación de curules por el principio de representación proporcional.²²

21. Sentencia TEE-JDC-255/2015-1 y acumulados, pp. 135-136.

22. Sentencia TEE-JDC-255/2015-1 y acumulados, p. 148.

Así entonces, desde esta visión del órgano jurisdiccional estatal, la integración final del congreso local se realizaría en un 50% por hombres y un 50% por mujeres. De esta forma se lograría, a su juicio, «armonizar el derecho de autoorganización de los partidos políticos así como el de las candidatas y los candidatos postulados por los partidos políticos con los principios de igualdad y no discriminación y paridad de género, reconocidos constitucionalmente». Finalmente se consideró que con dicha integración «en mayor medida se respeta la determinación de los partidos en el orden de sus candidatos».²³

DIPUTADOS POR EL MUNICIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL				
No.	PARTIDO POLÍTICO	ASIGNADO A:		GÉNERO
1	PRI	BEATRIZ VICERA ALATRISTE NATALIA SOLÍS CORTEZ	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
2	PAN	NORMA ALICIA POPOCA SOTELO TERESA MARTINA HERNÁNDEZ VILLEGAS	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
3	MORENA	MAGDALENA HERNÁNDEZ ANALCO MARÍA FERNANDA GARRIDO NAVEDO	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
4	MC	AMPARO LOREDO BUSTAMANTE CLAUDIA ELIZABETH MACHUCA NAVA	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
5	PVEM	LORENA TURATI HERNÁNDEZ MARIANA ALVA CAL Y MAYOR	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
6	PSD	DENISSE PATRICIA ZEBADUA LLAMOSAS YESICA ANDRADE GARRIGOS	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
7	PT	REQUERIMIENTO REQUERIMIENTO	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
8	PH	DULCE MARÍA HUICOCHEA ALONSO AIDA BENÍTEZ BATALLA	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
9	PNA	EDITH BELTRÁN CARRILLO PATRICIA ELIZABETH MOJICA SALGADO	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	
10	PES	MARICELA JIMÉNEZ ARMENDÁRIZ AURA LINA ÁGILES MEJÍA	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	

23. Sentencia TEE-JDC-255/2015-1 y acumulados, pp. 151-152.

11	PRI	MARICELA DE LA PAZ CUEVAS CLAUDIA JACQUELINE ORDÓÑEZ JIMÉNEZ	PROPIETARIO	MUJER
			SUPLENTE	
12	PAN	LETICIA LEZAMA RODRÍGUEZ JUDITH LÓPEZ CÓRDOBA	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	

Fuente: Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulados, p. 8.

c) El enfoque del órgano jurisdiccional federal

A fin de controvertir la sentencia antes referida diversos partidos políticos y ciudadanos promovieron demandas de juicio de revisión constitucional electoral así como juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el propio TEEM, quien remitiría a su vez dichos recursos a la Sala Regional del Distrito Federal del TEPJF.

De forma paralela a lo anterior, por parte de un partido político y un tercero interesado fue solicitado a la Sala Superior del TEPJF el ejercicio de su facultad de atracción por considerar que la importancia y trascendencia del asunto a tratar por la Sala Regional merecía un estudio de dicha superioridad. En este sentido, si bien en un primer término fueron desechadas dichas solicitudes por considerarlas extemporáneas, la Sala Superior determinó de forma oficiosa atraer a su jurisdicción dichos recursos, al considerar que las temáticas que fueron planteadas «involucran aspectos relacionados con el alcance de la paridad de género tratándose de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; la autodeterminación de los partidos políticos para presentar sus listas de candidatos por el citado principio; así como el derecho de la ciudadanía a elegir libremente a sus representantes populares», con un objetivo concreto, a saber:

[...] fijar un criterio jurídico que otorgue certeza y seguridad jurídica a las autoridades de las entidades federativas, a los

partidos políticos y a la ciudadanía, en términos generales, sobre la interpretación y alcance de las normas jurídicas en la materia, a partir de la aplicación del principio de paridad de género en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.²⁴

Resuelto lo anterior, habiendo remitido la Sala Regional todos los documentos necesarios para la atención de dicha controversia a la Sala Superior y una vez realizado el estudio de los numerosos agravios esgrimidos por los recurrentes, a fin de resolver las cuestiones planteadas por los actores la Sala Superior remarcó, en primer lugar, que:

Ha sido vocación de este tribunal electoral potenciar el derecho político electoral de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, lo que ha derivado en diversos criterios en los que se ha reconocido interés legítimo a las mujeres para acudir a solicitar la tutela del principio constitucional de paridad de género en la postulación de candidaturas.²⁵

Desde esta posición, la Sala Superior llevaría a cabo una interpretación del artículo 41 constitucional en lo tocante al controvertido tema de la paridad de género, al considerar a su juicio que dicho precepto normativo constituye «una cláusula intangible de nuestro orden constitucional la configuración paritaria de género en la postulación de las candidaturas a legisladores tanto en el ámbito federal como local». Se hace especial énfasis en que, desde esta lógica, «la conformación paritaria de los órganos deliberativos de elección popular, se define por el voto ciudadano, ya que son los electores quienes eligen a las candidaturas de sus

24. Sentencia SUP-SFA-28/2015 y acumulado, pp. 11-12.

25. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, p. 50.

preferencias de entre aquellas que participan en la contienda electoral en un porcentaje igualitario de cada género».²⁶

En concordancia con esta misma lógica argumentativa, para la Sala Superior es en la «postulación de candidaturas» la etapa del proceso electoral «a partir de la cual se sientan las bases del mandato constitucional de hacer realidad el principio de paridad reconocido en el artículo 41».²⁷ Se articula de esta forma lo que podríamos denominar un «enfoque paritario formalista», pues a su parecer el conjunto de normas de orden convencional, constitucional y legal aplicables al caso en análisis «conciben la paridad como un principio posibilita a las mujeres a competir –por medio de la postulación– en igualdad de condiciones en relación a los hombres en el plano político y, en consecuencia, como la oportunidad de conformar órganos de representación».²⁸

Por lo que hace en específico al mecanismo de asignación de diputaciones por el sistema de RP, la Sala Superior tuvo por *demonstrado*, según su criterio, «que las fuerzas políticas compitieron en los comicios locales con propuestas encabezadas por ciudadanos de ambos géneros, lo que evidencia que el principio de paridad en la contienda se garantizó plenamente en la etapa de registro». Desde este punto para dicha autoridad jurisdiccional, «de frente a los resultados obtenidos en las urnas, se muestra que la voluntad ciudadana determinó, mediante la emisión del voto, a las candidatas y candidatos ganadores en la proporción en que se ha detallado previamente».²⁹

Con base en estos razonamientos, la Sala Superior consideró que el TEEM «bajo el argumento de paridad que aplicó a la integración del Congreso en la etapa posterior a los resultados definidos en las urnas, dejó de atender el marco

26. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, pp. 51-52.

27. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, p. 52.

28. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, p. 53.

29. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, p. 70.

convencional, constitucional y legal vigente, al amparo del cual se concibe la igualdad de derechos y de oportunidades en el ámbito de la representación política y el acceso a los espacios de toma de decisión y de ejercicio de autoridad, a partir del criterio de paridad de género». Según la Sala Superior, la interpretación que llevó a cabo la autoridad jurisdiccional estatal respecto a las reglas constitucionales y legales aplicables al caso en concreto fue hecha «con miras a un concepto de paridad distinto al del principio democrático que garantiza la Constitución Federal y la propia Constitución Morelense».³⁰

De forma similar al mecanismo argumentativo utilizado por el TEEM para el análisis de los conflictos entre principios constitucionales, al reconocer el derecho a la igualdad de género en materia política, la Sala Superior, empero, puntualizó que «la implementación de medidas adicionales que lo garanticen, debe atender a criterios que no se traduzcan en falta de seguridad jurídica para los contendientes en el proceso electoral, al estar inmersa la salvaguarda de otros valores, como son: la protección del voto popular base del principio democrático y la certeza». Por esa razón, con la resolución emitida por parte del TEEM –el cual, como ya se vio, otorgó todas las curules por el principio de representación proporcional a mujeres–, este «repcionó en forma inexacta el principio de paridad previsto en el Artículo 41 de la Ley Fundamental, el cual trasciende y se efectiviza, cuando al realizar la asignación de escaños, se observan tanto el orden de prelación como la alternancia de la propia lista de cada partido político».³¹

En consecuencia de ello, la Sala Superior ponderaría por sobre el principio de paridad lo que denominaría la *voluntad ciudadana*, «exteriorizada en las urnas a través del su-

30. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, p. 72.

31. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, p. 73.

fragio como un genuino ejercicio producto del principio democrático», ya que desde su óptica «la conformación paritaria del órgano de elección popular lo define el voto de la ciudadanía», y de esta forma «se confiere materialidad a las normas que conforman el sistema de representación proporcional y la paridad de género, además de que dota de certeza las reglas bajo las cuales se realizará la asignación».³²

En concreto, para dicha superioridad una serie de principios *confieren efectividad* a la paridad de género: la *voluntad ciudadana*, el principio de certeza y la voluntad de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos. Esto en virtud de que al proponerse en las listas de candidatos por el sistema de RP a personas de distinto género de forma alternada y una vez que dichas listas adquieren definitividad «se conocen las reglas en que los candidatos contienden, lo que cobra vigencia con los resultados de la votación, que son los que definirán el número de curules que se otorgará a cada ente político por el sistema de representación proporcional, elemento este último que al depender de la voluntad popular, no puede ser modificado».³³

De ahí que, según su criterio, al llevar a cabo un ejercicio de ponderación entre la paridad de género con otros principios, «como son el democrático (en sentido stricto) y el de auto-organización de los partidos políticos», haya otorgado un mayor peso específico a favor de estos últimos frente a la paridad, «a fin de salvaguardar a su vez la certeza y seguridad jurídica».³⁴

Finalmente, es así que desde este «enfoque paritario formalista» la Sala Superior no solo consideraría que «la actuación de la autoridad se apartó del diseño constitu-

32. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, p. 74.

33. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, p. 75.

34. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, p. 83.

cional para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional vigente, sino que además sostendría que, desde su perspectiva, «las legislaturas, las autoridades electorales y los partidos políticos, acorde con el Artículo 41 Constitucional deberán seguir generando acciones complementarias dirigidas a garantizar en las candidaturas condiciones de equidad en la participación política de las mujeres, que permitan alcanzar la igualdad en la integración de los órganos legislativos».³⁵ Al respetar el orden propuesto por cada ente político en su decisión jurisdiccional, la asignación final e inamovible de curules por el principio de RP quedaría en el siguiente orden:

DIPUTADOS POR EL MUNICIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL				
No.	PARTIDO POLÍTICO	ASIGNADO A:		GÉNERO
1	PRI	FRANCISCO ALEJANDRO MORENO MERINO MARCO ANTONIO VÉLEZ LUQUE	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	
2	PAN	VÍCTOR MANUEL CABALLERO SOLANO HÉCTOR HERNÁNDEZ CASTILLO	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	
3	MORENA	MANUEL NAVA AMORES RUBÉN SÁNCHEZ AGUIRRE	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	
4	MC	JAIME ÁLVAREZ CISNEROS ALEJANDRO MARROQUÍN BASAVE	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	
5	PVEM	FAUSTINO JAVIER ESTRADA GONZÁLEZ RAFAEL AGUILAR TREMARI	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	
6	PSD	JULIO CÉSAR YAÑEZ MORENO SAÚL ALEJANDRO GONZÁLEZ MEJÍA	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	
7	PT	EDWIN BRITO BRITO ROMELL SANTIAGO GALINDO	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	
8	PH	JESÚS ESCAMILLA CASARRUBIAS CÉSAR FRANCISCO BETANCOURT LÓPEZ	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	
9	PNA	EDITH BELTRÁN CARRILLO PATRICIA ELIZABETH MOJICA SALGADO	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	

35. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, pp. 75-76.

10	PES	EFRAÍN ESAÚ MONDRAGÓN CORRALES CARLOS ALBERTO RANGEL DÍAZ	PROPIETARIA	HOMBRE
			SUPLENTE	
11	PRI	BEATRIZ VICERA ALATRISTE NATALIA SOLÍS CORTEZ	PROPIETARIO	MUJER
			SUPLENTE	
12	PAN	NORMA ALICIA POPOCA SOTELO TERESA MARTINA HERNÁNDEZ VILLEGAS	PROPIETARIA	MUJER
			SUPLENTE	

Fuente: Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulados, pp. 81-82.

Paridad de género: ¿punto de partida o puerto de arribo?

La paridad de género ha sido uno de los ejes sobre los cuales se sostuvo la reciente reforma político-electoral en México. Por un lado, su reconocimiento constitucional no solo se refiere a la exigencia de igualdad en la representación política, sino que se remite además a un intento de revertir la perenne situación de exclusión de las mujeres en los espacios de poder político, es decir, se interesa en hacer asequible la consecución de una democracia paritaria (Peña, 2014, p. 32).

Esta paridad de género elevada a rango constitucional integra una categoría más amplia que se relaciona directamente con el principio de igualdad sustantiva o *de facto* (García 2008) que persigue esencialmente dos propósitos inmediatos, a saber: reconocer explícitamente la diferencia entre mujeres y hombres y su obligación de protección a través de instrumentos jurídicos vinculantes, y a su vez ampliar las garantías para que dicho precepto jurídico se exprese a través del criterio de «igualdad de resultados» (Peña, 2014, p. 35).

Si bien los términos finales en que se concretizó la readecuación del orden constitucional mexicano y de las normas secundarias resultantes de la reforma en comento han sido ampliamente discutidos (Cárdenas, 2014; Valdés y González, 2014; Torres, 2014; Huerta y Durazo, 2014), no han quedado del todo claros los alcances de las modificaciones que se refieren en específico sobre la paridad de género, por

lo que el impacto de esta en el marco de la democracia representativa y su implementación en el orden institucional mexicano requiere de un trabajo interpretativo que garantice su correcta implementación. Dicho en otros términos: al tratarse de una modificación novedosa de orden constitucional, estas reformas traen aparejada la necesidad de que los órganos jurisdiccionales encargados de la interpretación del contenido esencial de los derechos fundamentales –en específico los político–electorales– trabajen con nuevos valores *constitucionalizados* «que requieren una tarea hermenéutica que sea capaz de aplicarlos a los casos concretos de forma justificada y razonable, dotándolos de esa manera de contenidos normativos concretos» (Carbonell, 2007, p. 10).

Desde esta perspectiva, la paridad de género reconocida constitucionalmente es en sí misma una *condición necesaria pero insuficiente* para cumplir con el principio de igualdad sustantiva, es decir, que no solo se consienta el acceso a las arenas de competencia electoral en condiciones equitativas tanto para hombres como mujeres (igualdad de oportunidades y de trato) –como se puede advertir del análisis de la sentencia emitida por el TEPJF antes comentada–, sino en la medida que dicha figura sea definitiva en la *reconfiguración* del poder político como un espacio compartido en partes iguales entre hombres y mujeres (Peña, 2014, p. 35); esto es, para garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de resultados a través de la integración paritaria de los órganos de representación política.³⁶

La distinción de esta doble vertiente del principio de paridad de género –*acceso al y ejercicio del poder político*– resulta imprescindible si reconocemos que, por un lado,

36. Esta idea es cercana a lo propuesto por Archenti y Albaine (2011), para quienes el principio de la paridad de género se constituye como un mecanismo que tiene por objeto «alcanzar la igualdad entre varones y mujeres en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y de representación social y política».

«la paridad política se enfrenta a obstáculos semejantes a los evidenciados por las cuotas de género vinculados a características del escenario sociocultural y el contexto institucional donde opera» (Albaine, 2015, p. 147) –como de manera concreta, aunque si bien insuficiente, lo reconocieron tanto el IMPEPAC como el TEEM en sus respectivos ámbitos de influencia–, pero también enfrenta sendos «obstáculos normativos que impiden el establecimiento de un marco regulatorio capaz de garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las mujeres a ser electas» (Subiñas, *et al.* 2012). En este tenor la afirmación de la Sala Superior en el sentido de que «las legislaturas, las autoridades electorales y los partidos políticos... deberán seguir generando acciones complementarias dirigidas a garantizar en las candidaturas condiciones de equidad en la participación política de las mujeres, que permitan alcanzar la igualdad en la integración de los órganos legislativos» cobra especial importancia, aunque si bien en un sentido contraintuitivo.

Empero, sin desconocer la importancia que tiene el análisis de los desafíos culturales relativos a la adopción de la paridad –IMPEPAC/TEEM– así como de aquellos vinculados a ciertos atributos de los sistemas electorales –TEPJF–, resulta imprescindible subrayar además la relevancia de la necesidad de implementar *medidas jurisdiccionales de acción positiva reparadoras* –dicho en otros términos, de un «criterio paritario transformador»– para alcanzar de manera efectiva una igualdad sustantiva –es decir, no solo de oportunidades o de trato sino sobre todo una «igualdad de resultados (García, 2008)»– y un verdadero goce de los derechos político–electorales de las mujeres en el país.

Dichas medidas jurisdiccionales reparadoras derivan de la necesidad de ampliar la fórmula de paridad de género y su implementación se justifica en la medida que a través

de ellas es posible *reconocer* la desigualdad de género en los órganos de representación política y que, más importante aún, no solo es factible derribar los obstáculos que generan la desigualdad de oportunidades de acceso a los cargos que históricamente han afectado a las mujeres en cargos de elección popular – «criterio paritario historicista» – a través de un sistema de ponderación de principios que determine cuál de estos debe prevalecer – «visión hermenéutica principista» –, sino especialmente a través de la afirmación de que el principio de paridad, tal como se encuentra normado actualmente en nuestro documento constitucional supremo y los dispositivos legales en la materia – «enfoque paritario formalista» –, responde esencialmente a un problema de «desigualdad estructural» que combina problemas de «redistribución y reconocimiento» (Saba, 2007).

Esta perspectiva no solo consiente la ampliación que se tiene sobre los principios fundamentales y los derechos subyacentes que los contienen, sino que además revela la íntima interrelación entre derechos, democracia representativa e igualdad de género, entendidas en su conjunto como parte de una misma lucha por la paridad participativa de los grupos más desaventajados en un sistema social como el nuestro.

Es así que, a la luz de este talante crítico, para que la paridad de género pueda alcanzarse tienen que cumplirse al menos un par de *condiciones* adicionales: una de orden objetivo y otra de corte intersubjetivo. La condición objetiva establece que la *distribución* de recursos materiales debe hacerse de manera que garantice la independencia y la voz de todos los participantes, mientras que la condición intersubjetiva requiere que los patrones institucionalizados de valor cultural expresen el mismo respeto a todos los participantes (Fraser, 2006, pp. 36–45), y así poder aspirar, a

partir de aquí, a obtener una «igualdad de resultados» y un verdadero goce de los derechos político-electorales de las mujeres.

Esta interpretación es cercana al análisis que algunos juristas han elaborado sobre el alcance de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para quienes «una interpretación meramente formal de la igualdad o incluso como igualdad jurídico-material tiene el defecto de esconder, tras el principio de igualdad ante la ley, una serie de desigualdades de orden material y simbólico que no se corresponden con los exigentes presupuestos normativos de la democracia, pero que a la vez tampoco pueden ser resueltos dentro del estrecho marco de los derechos individuales» (Clérico y Aldao, 2011, p. 150).

Esto es así puesto que desde la tradición constitucionalista liberal, dentro de la que se encuentra el TEPJF, la igualdad es concebida como un *presupuesto* y no una *meta* –de ahí que encuentre su justificación que desde la óptica de la Sala Superior la conformación paritaria del órgano de elección popular lo define el voto de la ciudadanía, *y nada más*–, pues la paridad encuentra su límite en la no intervención estatal sobre una sociedad que, supuestamente, es capaz de autorregularse autónomamente.

Sirve de ilustración a lo anterior la afirmación de la Sala Superior en el sentido de que «las legislaturas, las autoridades electorales y los partidos políticos, acorde con el Artículo 41 Constitucional deberán seguir generando acciones complementarias dirigidas a garantizar en las candidaturas condiciones de equidad en la participación política de las mujeres, que permitan alcanzar la igualdad en la integración de los órganos legislativos». ³⁷ La Sala Superior sostiene tácitamente que el rol del TEPJF se delimita únicamente a la tarea de garantizar la certeza jurídica por encima de otros princi-

37. Sentencia SUP-JRC-680/2015 y acumulado, pp. 75-76.

pios –como la paridad de género– al asentir los resultados de la votación, que son los que definirán el número de curules que se otorgará a cada ente político por el sistema de representación proporcional. Este, al depender de la voluntad popular no puede ser modificado ulteriormente a través de la implementación de medidas jurisdiccionales de «acción positiva reparadoras» como la que aquí se propone.

En este punto precisamente encuentra vigencia la necesidad de encontrar mecanismos que resuelvan algunas fallencias de dicho modelo liberal, entre los que se encuentra primordialmente las nociones de «redistribución y reconocimiento». La primera de ellas se define por su creencia en que la *transformación* de las relaciones de producción –del derecho– constituye el *remedio fundamental* para la solución de las desigualdades; mientras que para la segunda de ellas lo que se busca es «resolver el problema de la formación de la subjetividad apuntando a los déficits que, en términos de acceso a los recursos simbólicos, fracturan a la sociedad en subjetividades dominantes y dominadas». De lo contrario, si adoptamos un «enfoque paritario formalista» lo que se obtiene con «la naturalización del estado de cosas vigentes y la obturación de los intereses de aquellos que no pertenecen a los grupos dominantes se traduce en la legitimación de las desigualdades de *status* dentro de la sociedad y el aumento de la brecha entre unos y otros». En concreto, lo que define a esta última noción de reconocimiento «es su creencia en que es la transformación de los patrones de representación cultural lo que permitiría resolver las injusticias sociales» (Clérico y Aldao, 2011, p. 152).

Ahora bien, la pregunta obligada en este momento sería: ¿qué medidas jurisdiccionales *concretas* de acción positiva reparadoras se requieren para transformar de manera efectiva los patrones de representación cultural que no

permiten, hasta ahora, alcanzar una igualdad sustantiva y un verdadero goce de los derechos político-electorales de las mujeres en el país a la luz de este talante crítico?

En primer lugar resulta apremiante abandonar el «enfoque paritario formalista» «porque niega el trato diferencial intrínseco a una legislación, de cuyas instancias de producción los demandantes han sido sistemáticamente excluidos», es decir, si se deja en manos de las legislaturas, las autoridades electorales o los partidos políticos la tarea de seguir generando acciones complementarias dirigidas a garantizar en las candidaturas condiciones de equidad en la participación política de las mujeres que permitan alcanzar la igualdad en la integración de los órganos legislativos –tal como lo resolvió el TEPJF– y se deja en manos de los sectores predominantes las instancias de producción del derecho desde las cuales estas desigualdades pueden ser solucionadas, «se confunde democracia como autogobierno con democracia como aquel régimen que cada estado haya adoptado, produciendo un «círculo vicioso» en términos de representación política que impide la introducción de nuevas voces al proceso democrático» (Clérico y Aldao, 2011, p. 175). En concreto, imposibilita superar la barrera de la paridad de género limitada, hasta ahora, a la postulación de candidaturas.

En segundo término, lo anterior se traduce en la necesidad de optar, en cambio, por un «criterio paritario transformador» que conceda la posibilidad de alcanzar de manera efectiva una paridad de género real en la integración *final* de los órganos de representación política al tomar en cuenta, con la debida seriedad y de modo integrado, los déficits de redistribución y de reconocimiento de dichos órganos de representación. Esto implica, finalmente, «someter constantemente a revisión crítica el alcance de la

paridad en la participación, revisión que solo puede cobrar sentido a partir de la inclusión de las voces de los excluidos, y no simplemente de una interpretación de sus intereses» (Clérico y Aldao, 2011, p. 179), lo cual no se puede dejar solo al arbitrio de las instancias de producción del derecho – legislaturas, autoridades electorales, partidos políticos– sino que se requiere de la toma de criterios transformadores *desde las propias autoridades jurisdiccionales* fundamentados en perspectivas distintas a las que tradicionalmente se han adoptado, si es que en verdad se busca alcanzar de manera efectiva una igualdad paridad de género *en los resultados*.

En suma, solo mediante la adopción de una hermenéutica jurídica que recupere las nociones de «redistribución y reconocimiento» será posible abonar, al menos desde los sistemas de control jurisdiccional, al abandono de la exclusión de las mujeres en los órganos de representación política, y no dejar en manos de una supuesta *voluntad ciudadana* de una sociedad que, supuestamente, es capaz de autoregularse autónomamente, la obtención de una «igualdad de resultados» y un verdadero goce de los derechos político–electorales de las mujeres en nuestras fronteras.

Conclusiones: el (des)encanto de la paridad de género

El cambio en el lugar que ocupan las mujeres en las sociedades contemporáneas puede ser visto como una de las principales transformaciones en los ámbitos políticos, económicos y culturales que Occidente ha atestiguado durante las últimas décadas. Se trata de cambios dramáticos acontecidos tanto en la esfera privada como en el ámbito de lo público que han traído como resultado sendas alteraciones en un orden que ha tenido una vigencia de larga data.³⁸

38. Tal como lo han puesto en evidencia diversas investigaciones antropológicas (Lerner, 1986; Miles, 1988; Eisler, 1990; Gimbutas, 1995).

Esta paulatina expansión de las reivindicaciones de género que ha consentido –entre otros logros de no menos importancia– distinguir el camino civilizatorio de la modernidad, no ha terminado empero por sellar la exclusión política de las mujeres, pues si bien estas han logrado ser incluidas en algunos espacios de la esfera pública, el ámbito de la representación política se ha presentado como uno de los campos donde han enfrentado algunas de las mayores barreras de exclusividad por razón de género.

La lucha sufragista femenina, que logró cancelar la cuota de 100% que se habían autoasignado los varones en los sistemas democráticos y de esta forma incorporar una ciudadanía activa en el campo de lo político (Fernández, 2011; Freidenvall *et al*, 2013), se ha enfrentado de manera reciente con una barrera adicional en su camino hacia la consecución de una equidad sustantiva. Esta es la persistencia en algunos sistemas de control jurisdiccional de cierto tipo de enfoques interpretativos que, lejos de abonar a la lucha en contra de la desigualdad de género en la integración de los órganos de representación política, ponen en evidencia lo ineficaz de algunos fallos judiciales que por sí mismos no generan nada significativo en cuanto a la favorabilidad de las instituciones jurídicas frente a las reivindicaciones sociales que ciertos grupos específicos –como el caso de las mujeres– someten para su tutela.

Desde aquí es posible convenir en que «las diversas medidas implementadas en los últimos años en América Latina con el objetivo de garantizar la igualdad entre varones y mujeres han operado sobre un concepto de igualdad meramente formal» (Pautassi, 2011, p. 279). Esto lo revela el enfoque interpretativo antes analizado adoptado por el más alto tribunal en materia electoral en el país y que a su vez da cuenta de la marcada insuficiencia de los fallos judicia-

les que se apoyan en dicho criterio para alcanzar de manera efectiva una igualdad sustantiva en el campo de la representación política en el México contemporáneo.

Esta falta de un acceso real al ejercicio pleno de los derechos político-electorales por parte de las mujeres obliga a *repensar*, desde un enfoque de género, las lógicas de funcionamiento que aún persisten en las estructuras de poder como es el caso de nuestros órganos de impartición de justicia, cuyos fallos en ciertos casos no hacen sino perpetuar las situaciones preexistentes de asimetría y desigualdades que lejos parecen estar de superarse.

En suma, la incorporación de las mujeres al campo de la representación política requiere de la adopción de medidas que permitan *transformar* dichas asimetrías por razón de género, y para lograrlo resulta fundamental el abandono de dichos criterios formalistas y optar, en cambio, por un «criterio paritario transformador» que conceda la posibilidad de alcanzar de manera efectiva una paridad de género en la integración de nuestros órganos de representación política, al tomar en cuenta que los déficits de «redistribución y reconocimiento» que en ellos se expresan no hacen sino poner en evidencia cuán poco democrático es aún el sistema político de nuestro país.

Referencias

- Alanís, María del Carmen. (2014). «El reto de la paridad en las candidaturas», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre. México, pp. 171-187.
- Albaine, Laura. (2015). «Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad», *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm.

- 52, mayo. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 145-162.
- Alexy, Robert. (2010). *La construcción de los derechos fundamentales*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Archenti, Nélica y Albaine, Laura. (2011). «Política y cultura. La participación política de las mujeres en Bolivia y Ecuador», *Espacios políticos*, núm. 12, pp. 195-220.
- Carbonell, Miguel. (2007). *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid: Trotta.
- Cárdenas Gracia, Jaime. (2014). «Una crítica general a las reformas político-electoral de 2014 -constitucionales y legales- y una referencia específica a la democracia participativa que regulan», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre, México, pp. 39-72.
- Clérico, Laura y Aldao, Martín. (2011). «Nuevas miradas de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la igualdad como redistribución y como reconocimiento», *Lecciones y ensayos*, núm. 89, pp. 141-179.
- Cuéllar Vázquez, Angélica y García Gárate, Iván. (2010). «Equidad de género y representación. La regla de alternancia para candidaturas de RP. Comentarios a la sentencia SUP-JDC-461/2009». México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Eisler, Riane. (1990). *El cáliz y la espada*. Santiago: Cuatro Vientos.
- Fernández Poncela, Anna María. (2011). «Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina», *Argumentos*, año 24, núm. 66, mayo-agosto. México, pp. 247-274.
- Fraser, Nancy. (2006). «Justicia social en la era de la política de la identidad», en Fraser, Nancy y Honneth, Axel, *¿Redistribución o reconocimiento?: Un debate político-filosófico*. Madrid: Morata.

- Freidenvall, Lenita; Hinojosa, Magda; Piscopo, Jennifer M.; Verge, Tània y Matland, Richard E. (2013). *Cuotas de género. Visión comparada*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- García Prince, Evangelina. (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Gauri, Varun y Brinks, Daniel. (2010). *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in The Developing World*. New York: Cambridge University Press.
- Gimbutas, Marija. (1995). *The Language of the Goddess*. San Francisco: Harper.
- Guastini, Riccardo. (2007). «Ponderación: un análisis de los conflictos entre principios constitucionales. Palestra del Tribunal Constitucional», *Revista mensual de jurisprudencia*, año 2, núm. 8, agosto, Lima, pp. 631-637.
- Hilson, Chris. (2002). «New social movements: The role of legal opportunity», *Journal of European Public Policy*, núm. 9, pp. 238-255.
- Huerta Ladrón de Guevara, Manuel y Durazo Montaña, Alfonso (coords.). (2014). *Análisis y perspectivas de la Reforma Política para el Proceso Electoral 2014-2015*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Kennedy, Duncan. (2006). «La crítica de los derechos en los Critical Legal Studies», *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, vol. 7, núm. 1, pp. 47-90.
- Lagarde, Marcela. (1996). «El género», fragmento literal: 'La perspectiva de género', en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. España: Ed. Horas y Horas, pp. 13-38.
- Lerner, Gerda. (1986). *The Creation of Patriarchy*. New York: Oxford University Press.

- McCann, Michael. (1994). *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago y Londres: Oxford University Press.
- Miles, Rosalind. (1988). *Who Cooked the Last Supper: The Women's History of the World*. New York: Three Rivers Press.
- Ortner, Sherry. (1972). «Is female to male as nature is to culture?» *Feminist Studies*, vol. 1, núm. 2, pp. 5-31.
- Pautassi, Laura. (2011). «La igualdad en espera: el enfoque de género», *Lecciones y ensayos*, núm. 89, pp. 279-298.
- Peña Molina, Blanca Olivia. (2014). «La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México», *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, México, pp. 31-74.
- Saba, Roberto. (2007). «(Des)igualdad estructural», en Alegre, Marcelo y Gargarella, Roberto (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Scheingold, Stuart. (1974). *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*. Nueva Haven: Yale University Press.
- Subiñas Abad, Marta; Peña Molina, Blanca Olivia; Serrano García, Sandra; Arjona Estévez, Juan Carlos y Salazar Elena, Rodrigo. (2012). *Construyendo reglas para la igualdad de género en derechos político-electorales en México*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Torres Ruíz, René. (2014). «México y su nueva reforma político electoral», *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, México, pp. 119-159.
- Tushnet, Mark. (2001). «Ensayo sobre los derechos», en García Villegas, Mauricio (ed.), *Sociología jurídica. Teoría*

y sociología del derecho en Estados Unidos. Bogotá: Unibiblos, pp. 111-159.

Valdés Zurita, Leonardo y González Suárez, Patricia. (2014). «Elementos para el análisis de la reforma electoral de 2014», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, julio-diciembre, México, pp. 211-235.

Documentos jurisdiccionales

Acuerdo IMPEPAC/CEE/028/2015, Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Disponible para su consulta en: <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCEE0282015.pdf>

Acuerdo IMPEPAC/CEE/035/2015, Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Disponible para su consulta en: <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCEE0352015.pdf>

Acuerdo IMPEPAC/CEE/150/2015, Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

Acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015. Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Disponible para su consulta en: <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2014/11/InfOficial/Acuerdos/IMPEPACCEE177201517062015P.pdf>

Jurisprudencia 6/2015 «Paridad de género. Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales», Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal. Disponible para su consulta en:

<http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/6-2015.pdf>.

Jurisprudencia 7/2015 «Paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal», Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal. Disponible para su consulta en: <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/7-2015.pdf>.

Sentencia Chávez Malacara vs. Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. SUP-REC-513/2015, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015.

Sentencia Cisneros Martínez y otro vs. Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca. SX-JDC-823/2015, Sala Regional Xalapa. 2015.

Sentencia De la Paz Cuevas y otros vs. Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. TEE-JDC-255/2015-1 y acumulados, Tribunal Electoral del Estado de Morelos. 2015.

Sentencia González Pacheco. SUP-SFA-28/2015 y acumulado SUP-SFA-29/2015, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015.

Sentencia Guajardo Cantú vs. Sala Regional Monterrey. SUP-REC-514/2015, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015.

Sentencia Guerrero Treviño vs. Sala Regional Monterrey. SUP-REC-735/2015, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015.

Sentencia Montes Montes y otro vs. Sala Regional Monterrey. SUP-REC-651/2015 y SUP-REC-652/2015 acumu-

lados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015.

Sentencia Movimiento Ciudadano y otros vs. Tribunal Electoral del Estado de Morelos. SUP-JRC-680/2015 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2015.

Sentencia Sánchez Jiménez y otro vs. Tribunal Electoral de Tabasco. SX-JDC-826/2015, Sala Regional Xalapa. 2015.

TRABAJOS SOBRESALIENTES

Democratizar la ciudadanía y ciudadanizar la democracia: la democracia líquida

Jorge Francisco Aguirre Sala

Estado del arte

Estamos lejos del ideal de la democracia ciudadana. Las promesas democráticas que pronosticaban la presencia de la voluntad del pueblo en los órganos de representación no se han cumplido del todo. Las encuestas ciudadanas validan las explicaciones teóricas respecto a la insuficiencia representativa de los poderes públicos.

Por ejemplo, la Encuesta Mundial de Valores (2014) indica el nivel de confianza en el Congreso de la Unión: de mucha confianza, apenas 3.4%; suficiente confianza 21.6%, no mucha confianza 39% y nada de confianza 30.3%. Estos datos se asemejan a la encuesta de Parametría (2012) en donde los partidos políticos en México tienen el menor porcentaje de confianza de entre todas las instituciones propuestas, pues solo 33% de los mexicanos afirman tener mucha o algo de confianza en ellos.

En igual tenor se hallan los resultados de la Corporación Latinobarómetro (2013, p. 36): 45% de los encuestados afirma que puede haber democracia sin partidos políticos y 38% afirma que puede haber democracia sin congreso nacional. Solo un poco más de la quinta parte de los encuestados (21%) afirma estar muy satisfechos o más bien satisfechos con la democracia. Este resultado coloca a México en el penúltimo puesto de Latinoamérica en satisfacción con la democracia.

También puede hacerse referencia a una fuente oficial como la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la Secretaría de Gobernación (2012). Esta

reportó que 65% de los entrevistados declara tener poco interés en la política, y eso puede explicar por qué 80% de los encuestados considera al voto como el único mecanismo para expresar si el gobierno hace bien o mal las cosas. Resultado alarmante, puesto que el voto no es el único instrumento de incidencia ciudadana en la política para expresar insatisfacción, crítica y, sobre todo, propuestas y alternativas para cambiar y mejorar las políticas públicas.

Las apreciaciones de las encuestas, *grosso modo*, coinciden. Por ende, la representatividad política no tiene un sustento ampliamente demográfico que le otorgue cabal legitimidad y, por tanto, no parece poseer un carácter suficientemente democrático.

El cuestionamiento de la representatividad política, médula de la democracia contemporánea, también está presente en los teóricos sociales y de la ciencia política. Así por ejemplo, el sociólogo Manuel Castells en 2012 apuntaba:

Más de dos terceras partes de los ciudadanos del mundo no cree ser gobernado democráticamente y la credibilidad de los políticos, de los partidos, de los líderes, de los gobiernos, de los Parlamentos, está en los niveles más bajos, todos por debajo del 30% o 40%. En América Latina, según los últimos datos de la CEPAL, la gente que cree más o menos en los partidos políticos está en el 20%.

Y en 2014 refrendó: «Las encuestas muestran que entre el 50 por ciento y el 80 por ciento de los ciudadanos, según países, no se consideran representados por partidos y gobernantes, y ponen en cuestión las reglas institucionales de funcionamiento democrático» (Castells, 2012).

La democracia entonces aparece como una promesa incumplida. La esencia del problema gravita en el modelo de

representatividad: que pueda garantizar políticas públicas originadas desde las preferencias ciudadanas. Las cámaras y el congreso son los organismos que tienen por misión otorgar esa garantía; pero, a su vez, no tienen organización, estructuras, procedimientos o instrumentos que garanticen que los representantes siguen y obedecen las preferencias de los ciudadanos. O, mucho menos, que la aprobación de las políticas públicas, en efecto, dependan del sentido de los votos de los ciudadanos; aunque estos a su vez hayan elegido a los representantes que las decidirán.

Algunos teóricos de la ciencia política coinciden entre sí, y *a priori* con las encuestas aludidas, respecto a la insuficiencia o crisis de la representatividad. Desde 1915, antes de la existencia de los partidos políticos en México, Michels (1915) ya había formulado la «ley de hierro de la oligarquía», refiriendo dicha tendencia a los partidos políticos.

La ley de hierro oligárquica de los partidos políticos se basa en los siguientes hechos: los gobernantes no son verdaderos delegados de la soberanía de los ciudadanos, sino «representantes» desvinculados de sus representados, (precisamente por el tipo de representatividad que ejercen), y porque el proceso deliberativo y consensual que lleva a la construcción las políticas públicas es exclusivo para grupos registrados por sí mismos como partidos políticos y excluye la participación ciudadana.

La participación ciudadana está ausente en el modelo de la democracia representativa porque solo tiene alcance en consejos y comités ciudadanos sin vinculación a las decisiones de las cámaras o el congreso y porque, de hecho, como denuncia Peters (2004), hay una simulación soterrada que enajena a los consejos y comités en la conformación de la agenda social y política. Además las limitaciones que padece la ciudadanía son muy restrictivas al carecer de ple-

biscitos o referéndums, revocación de mandato, rendición de cuentas, juicios políticos e instrumentos contractuales para garantizar que los representantes políticos cumplan sus promesas de campaña. Przeworski (1998, p.14) ha mostrado que en ningún tribunal existe fallo alguno en contra de los gobiernos por no cumplir sus promesas de campaña.

La representatividad política, entonces, posee una forma que no representa a cabalidad la democracia ciudadana en su ideal de manifestar la voluntad del electorado. De ahí la necesidad de proponer nuevas fórmulas donde la ciudadanía tenga verdaderas vías para definir las políticas públicas, y con las cuales la delegación de la voluntad política alcance la concreción deseada por los electores. La propuesta requiere influir en los órganos de representación y decisión, y para ello la soberanía ciudadana ha de fluir democráticamente por esos cauces. Así, para democratizar a la ciudadanía y ciudadanizar a la democracia, es decir, para fluir e influir en la política, la representación democrática ha de ser suficientemente líquida.

La representación política en la democracia

Las inconformidades con los modelos actuales de la democracia representativa no solo se manifiestan en encuestas ciudadanas y políticas o en demandas de grupos activistas, sino que también surgen en las críticas al concepto de representación política.

En contraste con la representación política, en la historia moderna la participación democrática directa está contemplada desde la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (que corresponde a la declaración aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789) que en su artículo sexto reza: «La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho

de concurrir a su formación personalmente o por representantes». Es decir, en el origen moderno de la democracia se encontraba planteada la disyuntiva, no excluyente, de la democracia directa o la democracia representativa, dado el derecho a concurrir en persona o por representantes a las sesiones donde se deliberaban y definían las políticas públicas. En otras palabras: se daba pauta a establecer las políticas públicas en una expresión directa de la voluntad soberana que resultaba potestativa. Y en consecuencia, la representación no era forzada.

El debate sobre la necesidad, alcances y equidad del sistema democrático representativo no es nuevo. La discusión oscila como un péndulo: desde la negativa de la representatividad hasta la imposición irrenunciable de la representación. La discusión contemporánea es ineludible porque hoy en día la representatividad democrática tiene escenarios demográficos, multiculturales e ideológicos muy alejados de las circunstancias que en 1789 posibilitaron la idea expresada en la Declaración respecto a «concurrir personalmente a la conformación de la ley como expresión de la voluntad general». Y también porque los escenarios actuales son muy distintos de los que causaron el posterior modelo representativo alegando la imposibilidad informativa, comunicativa, educativa, deliberativa y delegacional entre una amplia demografía de representados y sus representantes.

En la actualidad las acciones informativas, deliberativas y delegacionales son enteramente posibles por las redes sociales cibernéticas. El número de electores, la complejidad y especialización de los asuntos que deben tratar las cámaras, sin duda han complicado la posibilidad de una democracia directa o semidirecta. No obstante, a pesar del crecimiento de tamaño del *demos* y la sofisticación de los asuntos, no puede pasarse por alto la coacción de la repre-

sentación. Máxime si se toma en cuenta la acertada opinión de Held manifiesta desde 2006:

Otras posibilidades para el futuro incluyen el uso de internet para crear soluciones públicas a asuntos sociales...Las tecnologías de la información podrían servir para crear sitios para el debate sobre la identificación más apropiada de un tema público; nuevas formas de comprometerse para pensar y diseñar soluciones y para implantar políticas (2006, p. 355).

Ya que, como atinadamente también comenta el político británico: «Las comunicaciones virtuales añaden una serie de dimensiones discursivas que, por supuesto, eran inimaginables en la época de Platón o Schumpeter» (Held, 2006, p. 356). En otras palabras: existen motivos, medios y oportunidades suficientes para evitar la representación política desvinculada entre representantes políticos y ciudadanos representados.

En circunstancias donde los representantes no poseen prohibiciones vinculantes, ni mandatos imperativos y donde la revocabilidad es posible hasta que expire el plazo de sus funciones en las siguientes elecciones, la cuestión clave es: ¿se trata de una representación o de una sustitución? Pitkin, quien ha reflexionado durante 32 años en un sinnúmero de debates al respecto, responde: «el resultado predominante ha sido que la representación ha suplantado a la democracia en lugar de servirla» (2004, p. 340).

Otra respuesta, en el extremo opuesto, consideraría que si el representante tiene un mandato vinculante imperativo (tanto para hacer como para omitir) y a su vez es susceptible de revocabilidad y sustitución, entonces la representación deviene en una mera reproducción de la voluntad. Si así fuere, ¿qué caso tiene la representación política con

funcionarios de carrera o, al menos, con la preparación y acopio de experiencia de sus historias de vida? La respuesta tiene sus graduaciones: en la representación política debe darse la voluntad de ser representado y la voluntad de representar con fidelidad; además, los representantes deben aceptar el compromiso de rendir cuentas con transparencia y también la posibilidad de ser removidos según el interés o deseo de los representados. Es deseable una representación dinámica y flexible, más comunicativa y, en suma, confiada no solo en la honestidad y el acertado discernimiento del representante, sino también en el derecho ciudadano para cambiar en todo tiempo de representantes.

Democracia líquida

Las principales opciones para que la soberanía ciudadana pueda ser representada son las siguientes: delegación o fideicomiso. En la primera el representante está obligado a seguir imposiciones o mandatos vinculantes de parte de sus representados y a dar cuenta de sus acciones. Además, es corresponsable de las decisiones y acciones tomadas. En la representación por fideicomiso o fideicomisaria los representantes políticos pueden tomar decisiones según sus propias perspectivas, no están obligados a rendir cuentas de sus pareceres y están exentos de sanciones por no seguir la opinión de sus representados.

En la representación por delegación, los representantes políticos actúan *en* nombre de los representados y también *por* cuenta de ellos. En la representatividad fiduciaria se actúa *en* nombre de los representados y *a* cuenta de ellos. En nombre de los representados porque se cumple con los requisitos formales y procedimentales para representarlos, dado que la elección popular supone el reconocimiento de la mayoría de electores para que los representantes puedan

ejercer funciones públicas. Sin embargo, el problema radica en que esa capacidad (probada teóricamente por el curso de una carrera o en la práctica por la victoria electoral) no es equivalente al nivel de responsabilidad (tanto técnico como moral) que los representados esperan cuando delegan el poder de su soberanía y las cosas no resultan conforme a sus deseos. Y por ello, al momento de enfrentar las consecuencias, los representantes fiduciarios han actuado solo a cuenta de los representados y no *por* cuenta de ellos.

Al suponer que los representantes actúan *por* los electores y *a* cuenta de los electores, el supuesto debe fundarse en que los representantes actúan en el mismo sentido político, técnico y moral en que los representados desean dirigir la política y que a su vez les han instruido para las acciones y alcances precisos. De modo que los representantes son responsables de cumplir las instrucciones y los representados serán los responsables solidarios de las indicaciones y sus consecuencias. Así entonces, los representantes serían más delegados que fiduciarios, pues reciben instrucciones para realizar ciertas acciones y cuando, por razones políticas, operan como fiduciarios, entonces los electores deberían tener derecho al veto, a los derechos diferenciados y en última instancia a retirar su delegación o representación.

La representación de la soberanía por medio de la representatividad delegada debe presentarse como constitutiva y regulativa. Por constitutiva ha de entenderse que las acciones del representante son responsabilidades de los representados y también de los representantes. Y por regulativa entiéndase que se concede al representante el derecho de actuar con un margen de autonomía por tener la responsabilidad de hacerlo oportuna y técnicamente en el sentido de los intereses de los representados. Sin duda el equilibrio es difícil, porque los casos concretos pueden exigir un estricto

apego al mandato emitido por los representados y recibido explícitamente por el representante. Pero por otra parte, puede darse la circunstancia laxa donde los representantes vayan más allá de las instrucciones recibidas para defender los intereses de los representados o alcanzar mayores beneficios de aquellos inicialmente previstos. O, inclusive, la circunstancia extrema donde los representantes omitan los mandatos recibidos en razón de circunstancias imprevistas, (momentos de emergencia o por motivos precautorios), siempre y cuando dichas omisiones resulten justificables en un juicio político y no queden enmascaradas por la falacia *ad ignorantiam* o por «razones de Estado».

Para obtener el equilibrio y las diversas modalidades de las corresponsabilidades deben concebirse, al menos, dos modos de ejercer la representación de la soberanía. Un modo donde cada ciudadano se representa a sí mismo y otro con una participación semidirecta o representación participativa. En el primero cada ciudadano podría ejercer su soberanía en las cámaras cuando no desea otorgar ninguna delegación, representación o margen de movilidad a ningún representante. Esta manera de representarse a sí mismo está contemporáneamente concebida por la propuesta Democracia 4.0 que es equivalente a un modelo de democracia directa con una interesante particularidad líquida: si no se desea ejercer directamente la propia soberanía, entonces queda delegada en el representante fiduciario, el que ocupa el escaño y, por lo general, pertenece a un partido político. El otro modo que corresponde a una participación semidirecta o representación participativa se le conoce propiamente con la denominación de democracia líquida, pues la soberanía puede fluir a través de delegados *proxies* que a su vez podrán influir en el Estado sin necesidad de pertenecer a partidos políticos o poseer atribuciones por un

periodo fijo. Esta opción también puede establecer secuencias con otros delegados que serán considerados *proxies* de *proxies*. Para efectos de este texto ambos modos se considerarán versiones de la democracia líquida porque rompen con la representación fija fiduciaria y resultan potestativos.

La versión Democracia 4.0 está ganando presencia en internet (159,000 y 403,000 resultados en Bing y Google, respectivamente al 7 de septiembre de 2015) y formalmente ha sido explicada por el jurista Jurado Gilabert (2013) a partir de la teoría de la «desrepresentación» política. La teoría de la «desrepresentación» se basa en la petición que el abogado Moreno Yagüe presentó en 2010 al Congreso de los Diputados en Valencia: ampliar el reglamento de dicha cámara para que los ciudadanos también puedan votar electrónicamente (a través de internet y en ausencia física en el recinto parlamentario) en las sesiones de la cámara, como lo permite el reglamento de la cámara a los representantes. Es decir, si un representante electo tiene el derecho a votar en la sesión de la cámara a través de internet, también debe tener el mismo derecho su correspondiente representado si desea atenerse a la «desrepresentación».

Democracia 4.0 obliga, con la figura de la desrepresentación política, a la redistribución del porcentaje (o cuota) de soberanía, en función de cada participación directa del elector, dentro del valor de la curul correspondiente. Así, la desrepresentación consiste en que el elector ya no es representado por el político electo, porque al elector se le otorga, a través del voto electrónico, la capacidad de «presentarse» en la sesión de la cámara. Es decir, de representarse a sí mismo, lo cual implica la solicitud implícita de que su voto sea contabilizado en el recuento general al restar necesariamente su parte porcentual al voto cameral del representante de su distrito o diputación. (Si un diputado representa a

cien mil electores y cincuenta mil de estos aplican la «desrepresentación» a través de su presencia cibernética en la votación de la cámara, entonces el voto del diputado deberá contabilizarse a 50% y el de los electores participantes deberá sumar otro 50%, amén de calcular los porcentajes de cada uno y finalmente obtener los coincidentes para definir la posición de ese escaño en la cámara).

En consecuencia: si un miembro del congreso puede votar un proyecto a través del instrumento electrónico (presencial o a distancia), entonces cualquier ciudadano, por la vía web, puede presentarse y representarse a sí mismo en la votación para ejercer su correspondiente porcentaje de soberanía en la contabilidad de los votos. Porcentaje o cuota que no tiene por qué deponer en el funcionario de cargo de elección parlamentario, según se desprende, en el caso español, del artículo 23 de la Constitución española, que reconoce: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, *directamente* o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal» [la cursiva no es original en el texto]. Este derecho de participación directa, a buen entendimiento, debe reconocerse máximamente porque el artículo 67 de la misma Constitución española establece que: «Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo», es decir, su representatividad no es delegada, sino fiduciaria. Y, por lo tanto, se debe dejar abierta la posibilidad de que el mandato soberano del ciudadano pueda llegar, tal cual el deseo de este, a las cortes, cámaras o parlamentos de manera directa.

En definitiva, la principal aportación de esta propuesta invita a concebir que la desrepresentación es «la potestad subjetiva para revocar a voluntad un mandato representativo político, legalmente conferido a un órgano o institución,

materializado a través de sus miembros en el ejercicio de su cargo» (Jurado, 2014b, p. 735). De este concepto se sigue que la desrepresentación política es, jurídicamente considerada; voluntaria, activa y discrecional. Voluntaria porque si bien la representación política se da como un hecho, (independientemente de la voluntad del representado, pues los representantes existen en la cámara aunque una mayoría de representados hayan sido electores abstinentes), la desrepresentación debe darse en y por la libertad política explícita. Activa porque si la representación política existe *de facto*, la desrepresentación debe manifestarse como un acto positivo al hacer expresa la propia voluntad. Discrecional porque si la representación política se ejerce en cada votación de las cortes o las cámaras, (aun cuando el representante decida participar con abstención de voto), la desrepresentación debe quedar sujeta a la potestad de cada elector, ya sea que la ejerza de manera puntual para un asunto particular a votar en la cámara o de manera continuada para todos los asuntos y deba, a través de su voto electrónico, hacerse presente en cada votación. Y, finalmente, pero no menos importante, la desrepresentación ha de ejecutarse gracias a internet, pues internet hace viable que el tamaño y expansión demográfica del *demos* no sea un impedimento para llevar a cabo asambleas, ejercer la participación ciudadana y el voto directo en periodos razonables y márgenes estratégicos de conformidad a la agenda política.

Para los promotores del modelo Democracia 4.0, la democracia deja de funcionar como la elección temporal de unos representantes que definirán o ejercerán las políticas públicas por un periodo fijo y se convierte en una práctica centrada en «la participación detallada en contenidos, no en identidades [partidistas]» (Jurado, 2014a, p. 149).

Aunque no está claro cómo la participación se volcará sobre los detalles de los contenidos, pues la propuesta solo abre la posibilidad de la votación directa y no del espacio para el diseño de la agenda pública o la creación de procesos deliberativos (a menos que estos sean convocados a votación en la cámara). Por lo que, en efecto, permite participar en cada votación convocada por los organismos o instituciones representativas, pero en la práctica queda reducida a un mecanismo directo de veto o refrendo, sabiendo además que el modelo Democracia 4.0 tendrá mayor éxito participativo en los asuntos más generales que en los más puntuales, por ejemplo cuando se trata de presupuestos o tasas tributarias en lugar de reglamentos de poca amplitud demográfica.

La otra manera de ejercer la soberanía dinámicamente en una democracia de ciudadanía, para que con su fluir logre influir en el Estado, es la democracia líquida. En contraste a la democracia representativa, la democracia líquida hace fluir la soberanía a través de la amplia red de electores que designan a sus delegados y los tomadores finales de decisiones. Permite delegar, y no transferir fiduciariamente, la soberanía a través del voto a cualquier ciudadano o experto que se le considere con mayor información, capacidad y criterio, amén de que comparta el enfoque social y político del asunto a decidir. Es decir, no transfiere la soberanía a un representante político que es electo solo dentro de los miembros de los partidos políticos y por un periodo fijo. Se elige a un representante delegado, si así se desea, por cada política pública a definir o implementar. También se puede ejercer a través de la estructura de un partido político previamente presente en las cámaras, que sustituirá temporalmente a sus funcionarios según se lo demanden sus electores o lo requiera la agenda pública (como

lo hizo el 12 de septiembre de 2013 el diputado español Joan Baldoví –de la coalición de los partidos Equo-Compromís– que dispuso de su curul en el sentido de la votación abierta en internet que tuvieron sus electores). O a través de los delegados directos, elegidos al caso, independientemente de la regulación y estructura interna que requieran los partidos políticos líquidos presentes en las cámaras. Y no solo eso, también permite (si se quiere) que otros ciudadanos conozcan el porqué otros electores han delegado su soberanía en alguien (experto o con probidad) y a su vez le deleguen su proporción de soberanía acumulando los votos que representará. Y aún más, cualquier delegado o representante *proxy* puede transferir los votos acumulados en él a otro u otros más o, en el caso pasivo, también recibirlos del representante *proxy* de otro grupo de electores.

Por lo tanto, la organización es tan flexible que caben las siguientes posibilidades. En primer lugar, que para cada asunto de la agenda pública las cámaras convoquen a los ciudadanos y estos puedan elegir o no representantes *ad hoc* para participar en las sesiones. Al elegir representantes, la representación tendría carácter vinculante por la intervención de los delegados *proxies ad hoc*.

En segundo lugar, como se ha expuesto en el modelo de Democracia 4.0, que cada ciudadano pueda votar en la sesión parlamentaria definitoria de la política pública, según su interés en el asunto de la agenda.

En tercer lugar, como ya se propone en algunos lugares del mundo, los escaños o curules que poseen los partidos en la cámaras, o mejor dicho, los representantes distritales, han de ser ocupados eventualmente por los delegados o representantes *proxies* elegidos expresamente para el asunto a deliberar y decidir en la agenda.

La imagen que da Johnson (2012) de la democracia líquida es muy ilustrativa: «a medida que los votos circulan por la red de pares de los votantes, la experiencia o conocimiento van teniendo más peso en el resultado final de las decisiones». Es decir, la democracia líquida logra la participación ciudadana y evita los defectos de los modelos democráticos directos y representativos, pero conserva los beneficios de ambos. Como no se puede reunir a millones de personas para decidir cada asunto, o al menos, como cada persona no es experta ni está interesada en los miles de asuntos que es menester decidir, entonces existe la primera posibilidad de flexibilidad descrita arriba. O aunque con el soporte de internet cada asunto pueda decidirse por la totalidad de ciudadanos que deseen representarse por sí mismos (segunda posibilidad de flexibilidad descrita arriba en alusión al modelo Democracia 4.0) pero no todos participan en todo, entonces cabe delegar el voto para que otro decida desde la confianza que se le deposita en su experiencia, conocimiento y calidad moral, con independencia de los partidos políticos y de los plazos electorales, pues lo que se atiende son los asuntos y contenidos, y como se ha dicho, no las identidades partidistas.

La democracia líquida no es la mera redirección fluida del voto soberano a través de otros representantes menos fijos o apartidistas, sino que permite expresar el por qué se delega el voto en otro, qué se le pide al delegado y qué se muestra a los demás para unírsele. Es decir, los ciudadanos pueden públicamente proponer y desarrollar soluciones de acuerdo a estándares democráticos deliberativos que dotarán de legitimidad a las políticas públicas construidas por ellos mismos. En opiniones de algunas versiones españolas (el Partido de Internet. Disponible en: <http://www.democracialiquida.org/>), alemanas (*The Liquid Democracy Journal*,

disponible en <http://www.liquid-democracy-journal.org>) y en general de las expresiones mundiales que han manifestado los llamados por sí mismos «partidos piratas» (<http://www.pp-international.net/>), es como si se estableciera un parlamento temporal para cada problema o política a definir y decidir. Con ello se evita la rigidez de cambiar de representantes hasta el término fijado para su mandato. También se evita la reducción de la oferta electoral solo hacia los partidos y la redacción legislativa no queda en manos de las élites partidistas.

La democracia líquida respeta la secrecía del voto, pero otorga la oportunidad de hacerlo público y, sobre todo, fundamentado en la deliberación, para que las razones que un ciudadano considera buenas también puedan parecer válidas para los demás. La delegación pública del voto obliga al representante *proxy* a conservar la línea comunicativa con sus representados y a rendir cuentas de su actuación final.

Lo anterior solo es posible si la democracia otorga suficiente fluidez a la soberanía y dicha fluidez solo puede instrumentarse por la liquidez que aporta internet a los actos comunicativos, deliberativos y de construcción de consensos a través de las redes cibernéticas de gobierno.

Como es de esperarse, tanto en la teoría como en la práctica, la democracia líquida enfrenta varias objeciones. En primer lugar, grupos de interés y aun los mismos partidos políticos pueden cooptar a los representantes delegados *proxies* para que saturen todos los espacios deliberativos y regresar al modelo representativo rígido. En segundo lugar, la transferencia directa y secuencial de la acumulación de votos presenta dificultades algorítmicas tanto para las minorías como para la emergencia de las preferencias más difundidas o más equitativas. Una tercera crítica apunta a los cuestionamientos que ha recibido el concepto de la deliberación democrática.

Ford (2002, 2014) y Swierczek (2011) consideran que la democracia líquida nació teóricamente en 1884 cuando Charles Dodgson (mejor conocido como Lewis Carroll) escribió *Los principios de la representación parlamentaria*. En ese texto se explica la votación *proxy* como una delegación del voto que puede ser transitiva, es decir, temporal. La propuesta nació para obtener el método capaz de seleccionar a los mejores candidatos, conseguir la representación más justa y también la defensa de las preferencias minoritarias.

La versatilidad que permite delegar la soberanía en unos u otros representantes *proxies*, amén del deseo de ejercerla por sí mismo, va de la mano con el hecho mismo del acontecer decisivo en muchas legislaturas donde se opera por el método de votaciones escalonadas «cuestión por cuestión», para, al final, aprobar toda la construcción del paquete legislativo. Dicho esto, no es el método Dodgson, sino el método Copeland el más equitativo para ser utilizado para implementar los resultados finales de los *proxies* y los ciudadanos participativos. El método Copeland consiste en sumar las victorias y restar las derrotas en comparaciones por pares; de manera que ganará la alternativa con el mayor margen entre logros y fracasos o la que tenga más votos como logros, en la discusión de cuestión por cuestión. Asume que los votantes son sinceros y tienen preferencias informadas y permite descubrir la opción «más democrática», en el sentido de que arrojaría los resultados que más se aproximarían a la idea de «voluntad general». Además, al votar cuestión por cuestión, los *proxies* no tienen que ser siempre los mismos; pueden elegirse y modificarse dependiendo de la especialidad de la cuestión. De esta manera cualquier objeción a la deliberación política quedaría superada.

Así por ejemplo, el clásico señalamiento de Schumpeter y Przeworski a la incapacidad de los electores para tomar las mejores definiciones de políticas públicas es salvable por la delegación soberana en los representantes expertos que los votantes elijan y no en quienes los partidos políticos les impongan. Y por otra parte, la instrumentación de los procesos deliberativos y participativos que deseen incluir a todos los electores es viable por las capacidades de internet.

Recuérdese, no obstante, que la acción comunicativa en el ejercicio de la deliberación no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar consensos en las políticas públicas o poseer un parámetro de información al adoptar una posición en el ejercicio de la propia cuota proporcional de soberanía.

Al recapitular los motivos, medios y oportunidades, en referencia a evitar la representación política desvinculada entre representantes y representados, cabe resumir: los motivos obedecen al deseo de no obsequiar la soberanía, sino hacerla valer; los medios conciernen a los apoyos instrumentales de internet y las posibilidades algorítmicas; y las oportunidades emergen de los espacios públicos y participativos ganados por las demandas ciudadanas.

Una semilla de democracia líquida en el nuevo marco jurídico mexicano

El modelo democrático, en el caso mexicano, según el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación del gobierno mexicano (2015), se establece en los siguientes términos:

La democracia representativa. Tipo de democracia en la que el pueblo gobierna a través de delegados elegidos mediante sufragio secreto, para que integren los diversos órganos que ejercen atributos de autoridad.

Es una forma de gobierno en la cual: 1) existe el derecho de voto, 2) el derecho de ser elegido, 3) el derecho de los líderes a competir por conseguir apoyo y votos, 4) elecciones libres y justas, 5) libertad de asociación, 6) libertad de expresión, 7) fuentes alternativas de información y, 8) organismos para garantizar que las políticas públicas dependan de los votos y de la expresión de preferencias de los ciudadanos.

Esta descripción pertenece, según la misma página electrónica del Sistema de Información Legislativa, a Robert Dahl (2005, *Modelos de democracia*). Y, en efecto, es la forma de organización política que ha adoptado como propia el gobierno de México, no solo al suscribirla en dicho portal web, sino fundamental y formalmente, al encontrarse descrita jurídicamente en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente (2014).

La Constitución mexicana establece en el artículo 40: «Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática...». Ahora bien, la cuestión central es: ¿de qué tipo de representación se trata en esta república? La representación política en México es una representación fiduciaria y no una representación delegada. La representatividad se da a cuenta de los ciudadanos y no *por* cuenta de ellos.

Sin embargo, el texto constitucional posee una gran semilla de democracia líquida, suficientemente explícita, en el artículo 39: «La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene *en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*» [la cursiva no es original en el texto]. La estipulación «en todo tiempo» aplicable al de-

recho de «modificar la forma de gobierno» es el germen de la democracia líquida que ha de rescatar la democracia de ciudadanía.

Esta semilla es plantada con al menos 2% de los inscritos en la lista nominal de electores, pues la constitución instruye al Congreso de la Unión la obligación de convocar a consulta popular, sin necesidad de aprobación de su legitimidad, en el artículo 35, fracción VIII, inciso c.

La semilla es abonada por la fracción III del artículo 36 constitucional que establece la obligación de atender las consultas populares. El texto dice: «Son obligaciones del ciudadano de la República... III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley».

Y el fruto podrá ser cosechado porque la constitución indica en el artículo 35, sección VIII, 2º, que si en una consulta popular, la participación alcanza 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, entonces el motivo de la consulta tendrá carácter vinculatorio para los poderes ejecutivo y legislativo federales.

Es decir: 2% de los ciudadanos empadronados puede orillar jurídicamente al congreso a realizar una consulta popular; y si el resultado de esta tuviese una participación de 40% de dicha lista de electores, entonces la materia de la consulta automáticamente sería obligatoria. Y como el artículo 36 obliga a participar en las consultas populares, con solo 40% de la lista nominal de electores se garantiza la vinculación.

Cabe interpretar lo anterior en términos de que no se requiere de una mayoría democrática (pues basta con 40%), a través de la consulta popular, para vincular a los poderes ejecutivo y legislativo federales. En consecuencia, están dadas las condiciones *de jure* para que la ciudadanía pudiese co-legislar y, por tanto, transitar del modelo representativo

al de una democracia participativa o prácticamente directa. Y aunque estas posibilidades todavía no se han realizado *de facto*, los ciudadanos podrían conseguir que los partidos políticos ablandaran su «oligárquica ley de hierro», según la expresión de Michels.

En lo concerniente a los escenarios tecnológicos, la reforma política mexicana aprobada por el Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 2013 por la cual se crea la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE 2014), contempla por primera vez en la historia mexicana un contexto específico para el voto electrónico. Este se presenta como una opción para el ejercicio del sufragio que puedan emitir los connacionales residentes en el extranjero (artículos 1 y 330 de la LGIPE). Está limitado a la elección del presidente, senadores, gobernadores y jefe de gobierno del Distrito Federal y no se contempla para las escalas de diputados federales y estatales y para las presidencias municipales.

Esta opción da a cuestionar: ¿por qué solo los residentes en el extranjero tienen opción al voto electrónico? Ello puede justificarse por diversas circunstancias: los connacionales residentes en el extranjero podrían hallarse muy alejados de las embajadas o consulados para acudir a votar. O podrían encontrarse en mudanza constante de manera que el voto por la vía postal no fuera eficiente. Sin duda para estos escenarios y otros imaginables habrá que poner la tecnología al servicio de la democracia. Pero, entonces ¿por qué no poner la tecnología electrónica al servicio de la democracia de una manera igualitariamente democrática para todos? ¿Por qué no «democratizar la democracia» tal y como Giddens (2000) ha expresado en su deseo de acabar con las desigualdades y la corrupción? Al entrar al cuarto lustro del siglo XXI el voto electrónico debería ser no solo una modalidad, sino un derecho para cualquier ciudadano.

El voto electrónico marca un hito en la categoría de gobierno electrónico contemporánea y, por ello mismo, en la evolución de la democracia de ciudadanía que exige la actual era digital.

Obviamente la modalidad del voto electrónico no podría ser aplicada de manera inmediata para todos los mexicanos. La brecha digital en México es enorme y quizá no sea superada próximamente. Aun así, la tecnología electrónica permite extender el voto desde la acción electoral hasta la propia actuación legislativa, pasando también por la deliberación. Y así como los representantes de los partidos políticos votan en las cámaras y ello se refleja en el tablero de las luces verdes y rojas, los ciudadanos podrían no transferir su soberanía a los representantes y ejercerla directamente, o por los derroteros de los modelos líquidos, con votaciones electrónicas del congreso.

Discusiones conclusivas

Democratizar la ciudadanía y ciudadanizar la democracia no es una tarea fácil. Puede lograrse a través de la delegación o reproducción organizada de la voluntad soberana ciudadana. Las objeciones que enfrentan los modelos de la democracia directa y participativa han pretendido salvarse con las instrumentaciones de internet en las versiones «4.0», «de partidos piratas» o «democracias líquidas».

No obstante, las fórmulas de estas propuestas también son criticadas como una mera reproducción de la voluntad soberana del elector en las cámaras. O con el riesgo del veto permanente que podría paralizar el quehacer legislativo.

Además, estas fórmulas no solucionan, aun con variados procedimientos democráticos, todos los problemas de la agenda política. Porque los problemas no se limitan a las formas de construir las políticas públicas, también exigen condiciones de viabilidad y estrategias de ejecución.

Sin embargo, la deliberación auténtica en la democracia ciudadana –y no la mera representación– puede aportar las precauciones necesarias para que la participación no nos arrastre a callejones sin salida.

Referencias

- Castells, Manuel. (2012). «El poder en la era de las redes sociales», *Nexos*, septiembre 2012, versión en línea. Disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=14970>.
- . (2014). «El poder de las redes», *Vanguardia Dossier*, No. 50, enero-marzo 2014. Síntesis disponible en: http://www.cetr.net/es/articulos/sociedad_en_cambio/el_poder_de_las_redes.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXXV, No. 6. México: Secretaría de Gobernación.
- Constitución española. Consultado en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=10&fin=55&tipo=2>.
- Corporación Latinobarómetro. (2013). *Informe 2013*. Chile: Banco de Datos en Línea.
- Democracia 4.0, Tomado de: <https://www.bing.com/search?q=democracia+4.0&qs=PF&cvid=e180cfd4f-804489936cae347a8ab6e3&pq=democracia+4.0&first=11&FORM=PERE>, y de <https://www.google.com.mx/#q=democracia+4.0>. Recuperado el 14 de septiembre de 2015.
- Encuesta Mundial de Valores. (2014). Recuperado de: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>, el 07 de octubre de 2014.

- Ford, Bryan. (2002). *Delegative Democracy*. Disponible en: <http://www.brynosaurus.com/deleg/deleg.pdf> [2014, 11 de febrero].
- (2014). *Delegative Democracy Revisited*. Disponible en: <http://bford.github.io/2014/11/16/deleg.html> [2015, 6 de agosto].
- Giddens, Anthony. (2000). *El mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Held, David. (2006). *Modelos de democracia*, 3ª edición. Madrid: Alianza Editorial.
- Johnson, Steven. (2012). *Futuro perfecto. Sobre el progreso en la era de las redes*. Madrid: Turner.
- Jurado, Francisco. (2013). «Democracia 4.0: Desrepresentación en el voto telemático de las leyes», *Revista Internacional de Pensamiento Político*, (8), pp. 119-138.
- (2014a). *Nueva gramática política. De la revolución en las comunicaciones al cambio de paradigma*. Barcelona: Icaria & Antrazyt.
- (2014b). «La desrepresentación política. Potencialidad de internet en el proceso legislativo», en Balcells Padullés, Joan; Cerrillo-i-Martínez, Agustí; Peguera Poch, Miquel; Peña-López, Ismael; Pifarré de Moner, María José y Vilasau Solana, Mònica (coords). *Actas del Congreso Internet, Derecho y Política*. Barcelona: UOC.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014). *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCXXVIII, No.18, Secretaría de Gobernación.
- Michels, Robert. (1915). *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, New York: Hearst's International Library Co.
- Parametría. (julio de 2012). Recuperado de: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=91, el 09 de octubre de 2014.

- Peters, Guy. (2004). «Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles», en Pardo, M. C. (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México, pp. 69-100.
- Pitkin, Hanna F. (1972). *The Concept of Representation*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- . (2004). «Representation and Democracy: Uneasy Alliance», *Scandinavian Political Studies*, 27 (3).
- Przeworski, Adam. (1998). «Democracia y representación», *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 10, Caracas.
- Secretaría de Gobernación. (2012). *Encuesta Nacional sobre la Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. Recuperado de: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012, el 29 de junio de 2015.
- Secretaría de Gobernación. (2015). *Sistema de Información Legislativa*. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=68>, el 13 de julio 2015.
- Swierczek, Björn. (2011). «Five year of Liquid Democracy in Germany», *The Liquid Democracy Journal*, Berlín, Issue 1, 2014-03-20 Disponible en: http://www.liquid-democracyjournal.org/issue/1/The_Liquid_Democracy_Journal-Issue001-02-Five_years_of_Liquid_Democracy_in_Germany.html

Candidaturas independientes: un acercamiento a la representación proporcional

José Juan Becerra Pineda

Introducción

El 9 de agosto de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se estableció no solamente el derecho de los ciudadanos mexicanos de poder ser votados para todos los cargos de elección popular, sino que abrió la posibilidad para que las personas interesadas en contender por un cargo de esta naturaleza lo hicieran a través de la modalidad de la candidatura independiente. Vale la pena resaltar que no es la primera vez que en México está vigente la figura del candidato independiente, puesto que ya en la Ley para Elecciones de Poderes Federales, publicada el 2 de julio de 1918, se hablaba –en el artículo 107– de los candidatos no dependientes de partidos políticos, siendo este el antecedente inmediato de esta figura en el sistema electoral mexicano. Es necesario puntualizar que es en este momento cuando las condiciones son más favorables para que las candidaturas independientes empiecen a ganar terreno en la configuración de la representación popular.

Con la reforma, la facultad de los partidos políticos de registrar candidatos durante un proceso electoral pasó de ser exclusiva a compartida. Se amplió a los ciudadanos *comunes*, no dependientes de partido político, el derecho de registro de candidaturas independientes, al permitir que las voces ciudadanas que no se identificaban con alguna de las opciones políticas existentes, encontraran una nueva forma de participación e inclusión en la vida política del país.

En 2015, los alcances y efectos de la reforma constitucional a la fracción II del artículo 35, previa modificación del marco normativo federal y local, se ven cristalizados, al presentarse ante la autoridad electoral competente el registro de candidaturas independientes en los cargos de gobernador, diputado federal, diputado local y ayuntamiento.

Es justo en la conformación de las legislaturas locales hacia donde se encaminan los esfuerzos del presente trabajo, el cual toma como punto de partida los resultados electorales de la elección de diputados locales en 2015 en Nuevo León, y al considerar que para el caso de los candidatos independientes, la ley electoral de dicho estado no contempla la asignación de diputaciones de representación proporcional.

En este ensayo se pretende destacar la importancia y la necesidad que los candidatos independientes participen en la distribución de escaños de representación proporcional en el estado de Nuevo León, al partir de dos perspectivas fundamentales y complementarias: el ciudadano como sujeto pasivo con derecho a ser votado y el ciudadano como sujeto activo con derecho a votar, visto desde un enfoque de igualdad en la emisión, recepción y contabilización del voto. Estas dos perspectivas son en aras que la voluntad ciudadana, reflejada en las urnas, sea acorde con los cargos de representación popular que, a través del sistema electoral mixto que se utiliza en esa entidad, se asignen a los partidos políticos y a los candidatos independientes que participan en las contiendas electorales. Esta pretensión, para propósitos del presente ensayo, se ha acotado a la esfera local, sin que los resultados, importancia y necesidad escapen del ámbito federal.

El sistema electoral mexicano

Como señala Leonardo Valdés (2007, p. 9): «El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política» y está conformado por una serie de disposiciones normativas que regulan los procedimientos que se dan dentro y fuera de los procesos electivos, y que encuentran su aplicación más práctica en los escaños que las diferentes fuerzas políticas y candidatos independientes alcanzan una vez que la ciudadanía ha emitido el sufragio.

Generalmente se identifican tres diferentes modalidades de sistemas electorales, los cuales se han incorporado en las constituciones y leyes de algunos países, con la finalidad de convertir de manera más adecuada y eficaz los votos en escaños.

Así tenemos los siguientes sistemas electorales:

- Sistema de mayoría. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene el mayor número de votos gana.
- Sistema de representación proporcional. Se asigna a cada partido político un porcentaje de escaños similar al porcentaje de votación obtenida en la elección.
- Sistema mixto. Se mezclan elementos del sistema de mayoría y de representación proporcional.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, acorde con lo establecido en la ley suprema federal para la integración del poder legislativo local, se basa en un sistema electoral mixto, tal y como se advierte en el artículo siguiente:

Artículo 46. Se deposita el Poder Legislativo en un Congreso que se renovará cada tres años, iniciando su mandato el 1° de septiembre del año de la elección.

Cada Legislatura estará compuesta por veintiséis diputados electos por el principio de mayoría relativa, votados en distritos electorales uninominales, y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional, designados de acuerdo a las bases y formas que establezca la Ley.

A ningún Partido Político se le podrán asignar más de veintiséis diputaciones por ambos principios, o contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un Partido Político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Además tampoco a ningún partido se le podrán asignar más de catorce diputaciones por el principio de representación proporcional. Los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán la misma categoría e iguales facultades y obligaciones.

De la lectura del artículo que antecede, se desprenden varias conclusiones importantes:

- a) La constitución local no prohíbe expresamente la participación de los candidatos independientes en la asignación de diputaciones de representación proporcional.

- b) Tampoco señala que los candidatos independientes únicamente puedan participar en la contienda electoral mediante el registro de candidatos de mayoría relativa.
- c) No menciona que sean los partidos políticos los únicos que puedan acceder a los cargos de representación proporcional.

Aunque la constitución local no señala nada en relación a la representación proporcional de los candidatos independientes, es la ley secundaria –Ley Electoral para el Estado de Nuevo León– la que establece las reglas, los procedimientos y las figuras jurídicas participantes en la repartición de curules de representación proporcional. Solo se observa la inclusión únicamente de los partidos políticos y la exclusión –en consecuencia– de los candidatos independientes para acceder a los cargos de representación proporcional; estos últimos únicamente tienen el derecho de registro de candidatos por el principio de mayoría relativa. Para mayor abundamiento, y por la importancia del tema que nos ocupa, a continuación se presentan los artículos de la ley electoral local que refieren lo aquí expresado:

Artículo 191. Los ciudadanos que cumplan los requisitos que establece la Constitución y la presente Ley, y que resulten seleccionados conforme al procedimiento previsto en el presente Título, tienen derecho a ser registrados como candidatos independientes dentro del proceso electoral, para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

- I. Gobernador;
- II. Diputados por el principio de Mayoría Relativa; e
- III. Integrantes de los Ayuntamientos por el principio de Mayoría Relativa.

Artículo 263. Para la asignación de las Diputaciones de representación proporcional, la Comisión Estatal Electoral tendrá en cuenta las siguientes bases:

- I. Tendrán derecho a participar de la asignación de diputados de representación proporcional todos los partidos políticos que:
 - a. Obtengan el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado; y
 - b. No hubieren obtenido la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa.

Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos;

- II. Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas a los candidatos que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos. La suplencia será asignada a su compañero de fórmula;
- III. El partido político que hubiere obtenido el mayor número de diputaciones de mayoría relativa participará de la asignación de la representación proporcional hasta completar un máximo de veintiséis diputados; y
- IV. Conforme al segundo párrafo del artículo 46 de la Constitución Política del Estado, a ningún partido político se le podrán asignar más de veintiséis Diputaciones por ambos principios; además tampoco a ningún partido se le podrán asignar más de catorce diputaciones por el principio de representación proporcional.

Integración del congreso local en Nuevo León

Del análisis de los artículos citados anteriormente, de la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SUP-JDC-1236/2015 y acumulados¹ así como del Acuerdo CEE/CG/139/2015,² aprobado por la Comisión Estatal Electoral Nuevo León, relativos todos ellos a la asignación de diputados bajo el principio de representación proporcional, se advierte que en el estado de Nuevo León se asignaron 26 diputaciones bajo el principio de mayoría relativa y 16 en la modalidad de representación proporcional, para quedar integrado el congreso local de la siguiente manera:

Tabla 1
Integración del congreso local en Nuevo León

PARTIDO	Diputados de mayoría relativa	Diputados de representación proporcional	Total
PAN	16	3	19
PRI	10	6	16
PT	0	1	1
PVEM	0	2	2
MC	0	3	3
NA	0	1	1
TOTAL	26	16	42

1. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral de fecha 26 de agosto de 2015. Expediente SUP-JDC-1236/2015.

2. Acuerdo del 30 de agosto de 2015 del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, mediante el cual se da cumplimiento a las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Estado, dentro de los expedientes identificados como JI-143/2015, JI-145/2015 y JI-146/2015, por los que se nulifica la votación recibida en diversas casillas de la elección de diputados locales y ordena se determine si subsiste la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, o en su caso, se reconfigure dicha asignación.

Como se aprecia, los candidatos independientes no obtuvieron ninguna curul bajo el principio de mayoría relativa y tampoco fueron considerados al momento de asignar las diputaciones de representación proporcional. Esto último en virtud que la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León –como se ha señalado– no otorga el derecho a estos de registrar listas de candidatos de representación proporcional y, en consecuencia, no participan en la distribución de curules bajo este principio. Sobra decir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-JDC-1236/2015, se pronunció en el mismo sentido de no participación de los candidatos independientes en la asignación de escaños de representación proporcional, tal y como se advierte en el texto siguiente:

...con independencia de que los escaños de representación proporcional que corresponden a cada partido, se asignan a los candidatos que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos, ello no es parámetro para establecer que los candidatos independientes pueden participar en la asignación correspondiente, pues, como puede advertirse, lo que se reparte entre los candidatos son los escaños que les corresponden a sus partidos (TEPJF, 2015, p. 51).

Mención aparte merece el hecho que los candidatos independientes, en su conjunto, obtuvieron un porcentaje de votación total más elevado (4.41%) que los partidos políticos Partido del Trabajo (3.21%) y Nueva Alianza (3.71%), a los que se les asignó un diputado de representación proporcional en virtud de haber alcanzado por lo menos tres por ciento de la votación válida emitida en el estado.

Democracia directa y representativa

Históricamente se han identificado dos formas de participación ciudadana en la vida democrática de los pueblos: democracia directa y democracia representativa.

Como señala Jean-François Prud'Homme (p. 17-18), al citar a Giovanni Sartori, «La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder». Es decir, el pueblo se reúne para deliberar y tomar decisiones en relación con los asuntos públicos, aunque en la actualidad la práctica de esta forma de democracia directa está cada vez más en desuso; principalmente por el crecimiento de las poblaciones y la imposibilidad de reunir a la ciudadanía en un mismo lugar para tomar decisiones.

Por su parte, la democracia representativa, en definición también de Giovanni Sartori, es «Una democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan» (Prud'Homme, p. 19). La definición esbozada por Sartori, sirve para dimensionar no solo la importancia de la democracia representativa en el actual sistema electoral mexicano, sino que alimenta y da sustento a la idea de la representación que deben tener las minorías en los congresos legislativos para que su voz y sus intereses estén mejor salvaguardados; sin la representación de todas esas voces, la democracia representativa no estaría cumpliendo con su finalidad primordial: la de representar.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el artículo 49, la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, esto es, el ejercicio del poder público se ejerce a través de representantes populares que son electos mediante voto directo de los gobernados. La Constitución de Nuevo León, acorde con las disposiciones federales, establece también un gobierno representativo en el ejercicio del poder público.

Ahora bien, mediante el sistema de representación proporcional se busca que cada partido político tenga un porcentaje de participación en el congreso, similar al porcentaje de votos obtenidos en las urnas o por lo menos que la diferencia entre uno y otro no sea tan distante. La Sala Superior del Tribunal Electoral ha considerado válidos los argumentos vertidos por la Sala Regional Monterrey sobre las candidaturas independientes y su acceso a la representación proporcional en el ámbito municipal, al señalar en la sentencia SUP-REC-562/2015 y SUP-REC-578/2015 y acumulados, lo siguiente:

... en el fondo lo que se pretendía es que las minorías se encuentren representadas, lo cual, continua siendo aplicable en los sistemas de postulación mixta, en donde se prevé la posibilidad de que la ciudadanía se postule de manera independiente. Lo anterior en virtud de que la naturaleza de las candidaturas independientes es armónica con la finalidad que se persigue con el sistema de representación proporcional (TEPJF, 2015, p. 23).

En este orden de ideas, no encuentra razón de ser el excluir de los cargos de representación proporcional a los candidatos independientes que toman parte en la contienda electoral, entre otras cosas porque son ciudadanos que representan a un sector de la sociedad que ha dejado de creer o nunca ha creído en los partidos políticos y que han encontrado en estas figuras jurídicas una opción nueva de apostar por la democracia y por el ejercicio responsable del poder público en México. La igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos de elección popular no debe estar condicionada y debe aplicar por igual para las y los ciudadanos mexicanos, con independencia de si el registro pro-

cede a través de un partido político o de manera independiente. Hacerlo de manera diferente sería restarle poder al voto ciudadano cuando es depositado en un candidato independiente y, en consecuencia, privilegiar el voto de partido político, más aún, no encuentra razón la exclusión de los independientes, porque a nivel municipal estos ya participan de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

En refuerzo a lo señalado en el párrafo que antecede, los estudios sobre el tema demuestran que la confianza en los partidos políticos y en los diputados está siendo cada vez más cuestionada por las y los ciudadanos, alcanzando esta niveles que se ubican por debajo de 20% (INE, 2014, p. 127).

Esta es una situación alarmante para una sociedad democrática en la que los partidos políticos han sido elevados a la categoría de entidades de interés público, es decir, entidades que deben responder a los intereses de millones de mujeres y hombres que habitan en el país, y que debieran de encontrar en los partidos políticos las instancias adecuadas de representación y delegación de ese poder soberano.

Invirtiendo papeles: un caso hipotético

Hasta aquí se ha argumentado la importancia de la asignación de diputaciones de representación proporcional a las candidaturas independientes en el congreso local de Nuevo León. En apoyo de la idea sostenida a lo largo del presente ensayo, a continuación se presenta un caso hipotético que aunque no se presentó en este proceso electoral, no se descarta que en elecciones subsecuentes se llegue a presentar, más aún por la importancia que reviste para el estado de Nuevo León las candidaturas independientes. Ya se tiene al frente del poder ejecutivo en la entidad a un ciudadano de candidatura independiente que, dicho sea de paso, no

cuenta en el congreso local con diputados independientes (que provienen de candidaturas independientes), es decir, el gobernador de Nuevo León asume el poder ejecutivo sabiendo que tiene que negociar con todas las fuerzas políticas.

La intención es demostrar que la ley electoral vigente en Nuevo León, aun y cuando no contempla la asignación de escaños a los candidatos independientes a través de la representación proporcional, no está diseñada para dejarlos fuera de tal asignación, tal y como se acredita a continuación:

En la tabla siguiente se presenta la votación obtenida por los partidos políticos y candidatos independientes en la jornada electoral del 7 de junio de 2015.

Tabla 2
Votación obtenida por partido político
y candidatos independientes

PARTIDO	Votación total	% respecto de la votación total
PAN	670,850	32.1
PRI	567,051	27.14
PRD	44,553	2.13
PT	67,168	3.21
PVEM	113,558	5.43
MC	223,547	10.7
NA	77,563	3.71
DEMÓCRATA	8,612	0.41
CRUZADA	12,820	0.61
MORENA	43,128	2.06
HUMANISTA	49,236	2.36
ENCUENTRO SOCIAL	60,653	2.9
INDEPENDIENTE	92,097	4.41
VOTOS NULOS	58,829	2.82
TOTAL	2,089,665	100

El caso hipotético a desarrollar consiste únicamente en intercambiar los votos obtenidos por el Partido Acción Nacional (PAN) con los obtenidos por los candidatos independientes y, a partir de ahí, realizar la asignación de los 16 diputados de representación proporcional conforme lo establece la constitución y la ley electoral vigentes en Nuevo León.

Así las cosas, tenemos que la votación quedaría de la siguiente manera:

Tabla 3
Caso hipotético. Votación de partidos políticos
y candidatos independientes

PARTIDO	Votación total	% respecto de la votación total
PAN	92,097	4.41
PRI	567,051	27.14
PRD	44,553	2.13
PT	67,168	3.21
PVEM	113,558	5.43
MC	223,547	10.7
NA	77,563	3.71
DEMÓCRATA	8,612	0.41
CRUZADA	12,820	0.61
MORENA	43,128	2.06
HUMANUSTA	49,236	2.36
ENCUENTRO SOCIAL	60,653	2.9
INDEPENDIENTE	670,850	32.1
VOTOS NULOS	58,829	2.82
TOTAL	2,089,665	100

Desarrollo del ejemplo

a) Determinación de la votación válida emitida

La votación válida emitida es la que resulte de deducir de la votación total los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido 3% de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.

Tabla 4
Determinación de la votación válida emitida

Votación total emitida	Votación de partidos que no obtuvieron 3%	Votos de candidatos independientes	Votos nulos	Votación válida emitida
2,089,665	219,002	670,850	58,829	1,140,984

b) Asignación de la primera y segunda curul a través del porcentaje mínimo

Se asigna a los partidos políticos una o dos diputaciones de representación proporcional, dependiendo de si su votación logra contener una o dos veces el porcentaje mínimo de 3%.

Tabla 5
Determinación de la votación por porcentaje mínimo

Votación válida emitida	Porcentaje mínimo	Votación por porcentaje mínimo
1,140,984	3%	34,229.52

Tabla 6
Asignación de curules por porcentaje mínimo

PARTIDO	Votación válida emitida	Porcentaje de la votación válida emitida	Curules	Votos utilizados en las asignaciones por porcentaje mínimo	Votación restante
PAN	92,097	8.07	2	68,459.04	23,637.96
PRI	567,051	49.70	2	68,459.04	498,591.96
PT	67,168	5.89	1	34,229.52	32,938.4
PVEM	113,558	9.95	2	68,459.04	45,098.96
MC	223,547	19.59	2	68,459.04	155,087.96
NA	77,563	6.80	2	68,459.04	9,103.96
TOTAL	1,140,9844	100.00	11	376,524.72	764,459.28

c) Asignación de diputaciones por cociente electoral y resto mayor

Hasta aquí se han asignado 11 diputaciones de representación proporcional, quedan pendientes de distribuir cinco, las cuales se repartirán por cociente electoral y resto mayor.

Tabla 7
Determinación del cociente electoral

Votación restante	Diputados por asignar	Cociente electoral
764,459.28	5	152,891.86

Tabla 8
Asignación de curules por resto mayor

PARTIDO	Votación restante	Cociente electoral	Diputaciones	Votación utilizada cociente electoral	Resto mayor	Diputaciones por resto mayor	Total Diputaciones	
PAN	23,638	152,892	0.15460575	0	0	23,638		0
PRI	498,592	152,892	3.26107599	3	458,676	39,916		3
PT	32,938	152,892	0.21543646		0	32,938		0
PVEM	45,099	152,892	0.29497294		0	45,099	1	1
MC	155,088	152,892	1.01436377	1	152,892	2,196		1
NA	9,104	152,892	0.05954509		0	9,104		0
TOTAL	764,459			4			1	5

d) Verificación de límites en la integración del congreso

Ningún partido político puede tener más de 26 diputados por ambos principios, ni más de 14 asignados por representación proporcional.

Tabla 9
Límites en la integración del congreso

PARTIDO	Diputaciones de mayoría relativa	Diputaciones de representación proporcional			Límite 14 curules de RP	Límite 26 diputaciones por ambos principios
		Porcentaje mínimo	Cociente electoral	Resto mayor		
PAN	0	2			2	2
PRI	10	2	3		5	15
PT	0	1			1	1
PVEM	0	2		1	3	3
MC	0	2	1		3	3
NA	0	2			2	2
TOTAL	10	11	4	1	16	26

e) Sobrerepresentación y subrepresentación

No más de 8% ni menos de 8% respecto de su votación.

Tabla 10
Límites de subrepresentación y sobrerepresentación

PARTIDO	Votación válida emitida	Porcentaje	Curules por ambos principios	Sobrerepresentación			Subrepresentación		
				% más 8 puntos	Límite máximo de escaños	Curules en exceso	% menos 8 puntos	Límite mínimo de escaños	Curules faltantes
PAN	92,097	8.07	2	16.07	6	0	0.07	0	0
PRI	567,051	49.70	15	57.70	24	0	41.70	17	2
PT	67,168	5.89	1	13.89	5	0	-	0	0
PVEM	113,558	9.95	3	17.95	7	0	1.95	0	0
MC	223,547	19.59	3	27.59	11	0	11.59	4	1
NA	77,563	6.80	2	14.80	6	0	0	0	0
TOTAL	1,140,984	100.00	26						3

En relación con los porcentajes de sobrerepresentación, se observa que ningún partido político tiene curules en exceso. Sin embargo, en lo referente a la subrepresentación, hay dos partidos políticos que al momento de asignar las curules, el porcentaje de representación en el congreso es menor al porcentaje de votación que recibieron menos ocho puntos porcentuales. Así, tenemos que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuenta con 15 curules asignadas, al ser su mínimo de 17, por lo que le hace falta asignar dos curules. De igual manera, el Partido Movimiento Ciudadano (MC) cuenta con tres curules, al ser su mínimo de cuatro, y aún sin asignar un diputado de representación

proporcional. En la tabla siguiente se aprecia cómo quedaría la integración del Congreso en Nuevo León con los datos hasta aquí obtenidos.

Tabla 11
Integración del congreso local en Nuevo León.
Caso hipotético

PARTIDO	Diputados de mayoría relativa	Diputados de representación proporcional	Total	Observaciones
PAN	0	2	2	
PRI	10	5	15	Subrepresentado
PT	0	1	1	
PVEM	0	3	3	
MC	0	3	3	Subrepresentado
NA	0	2	2	
INDEPENDIENTE	16	0	16	
TOTAL	26	16		

Al analizar los orígenes de la subrepresentación en estos dos partidos políticos (PRI y MC), se aprecia que son los que obtuvieron los porcentajes más altos de votación (después de los independientes), en el caso hipotético que se plantea, y al no participar los candidatos independientes cuyo porcentaje de votación es el más elevado en la entidad, se genera que estos dos partidos políticos queden subrepresentados. Para tratar de revertir esto, se tendría que regresar hasta el momento mismo en que se asignan las curules por porcentaje mínimo (3%) a los partidos políticos. Sin embargo, material y jurídicamente sería imposible subsanar la subrepresentación desde aquí, pues requeriría dejar de observar lo dispuesto por la ley electoral en el sentido de asignar a los partidos políticos una o dos diputaciones de representación proporcional, lo cual depende de si su vo-

tación logra contener una o dos veces el porcentaje mínimo de 3%. Solo si no se asignan curules conforme a este procedimiento, se podrían obtener las curules que se requieren para cubrir las que tienen a estos dos partidos políticos subrepresentados.

En consecuencia, para que los dos partidos políticos (PRI y MC) cuenten con el porcentaje mínimo de representación en el congreso, es necesario asignar a los mismos tres diputaciones de representación proporcional (dos al PRI y una a MC), que los ubiquen en el límite de la subrepresentación. Esto implicaría restarle diputaciones bajo este mismo principio a los demás partidos políticos, procedimiento que no está regulado en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León y que, como ha quedado de manifiesto en las consideraciones anteriores, es jurídica y materialmente imposible de realizar.

Al desarrollarse el caso hipotético, se observa que la legislación electoral de Nuevo León no está diseñada para dar respuesta a una eventual votación en la que los candidatos independientes obtengan, en su conjunto, el porcentaje más alto de votación en la entidad, pues como ha quedado de manifiesto, al dejar fuera de la representación proporcional a estos, se generan problemas de subrepresentación en algunos de los partidos políticos que sí participan en la asignación de escaños por este principio. En razón de ello y por los argumentos vertidos, los candidatos independientes no deben ser excluidos de los escaños de representación proporcional.

Conclusiones

En México durante esta década se han dado cambios importantes en materia político-electoral. Estos han favorecido la inclusión de ciudadanos en puestos de elección popular a

través de las candidaturas independientes. Esta inclusión que el legislador ordinario inició en 2012 tiene frutos que ya son visibles en diferentes cargos de elección popular y en 2015 fueron ganados por ciudadanos postulados de manera independiente. Sin duda alguna estos cambios en la legislación electoral abonan en gran manera para que los esfuerzos ciudadanos e institucionales de consolidación democrática en México encuentren tierra idónea para florecer. Sin embargo, y como ha quedado de manifiesto en el presente ensayo, hace falta completar la obra iniciada en 2012, pues no existe una justificación real no jurídica que margine a los candidatos independientes de acceder a la representación proporcional en los congresos locales y federales.

Ya el Tribunal Electoral se pronunció en el caso de Nuevo León al aducir que, al no estar establecida en la ley electoral local una disposición que dé derecho a los candidatos independientes acceder al registro a través de la representación proporcional, no es posible hacerlos partícipes de la distribución de escaños bajo este principio. También hubo pronunciamiento, para el caso de los ayuntamientos, en el sentido de asignar regidurías a los candidatos independientes en la conformación del gobierno municipal por medio de la representación proporcional, pues se les reconoció el derecho de participar bajo el amparo de este principio. Con lo anterior se pone de manifiesto que, independientemente de que los ordenamientos jurídicos que regulan el tema electoral requieran actualizarse, lo cierto es que en la vida cotidiana de ciudadanas y ciudadanos no se encuentran razones que justifiquen de fondo el privilegio que gozan los partidos políticos en temas como el financiamiento público, el acceso a la radio y la televisión, por mencionar algunos, y en el caso particular que nos ocupa, el acceso exclusivo a los cargos de representación proporcional en la conformación

del poder legislativo, visto todo ello desde la perspectiva de los derechos y prerrogativas que en esos mismos temas tiene los candidatos independientes. Para dimensionar lo anterior, basta señalar que, a nivel estatal, en la conformación del congreso local 38.09% es privilegio exclusivo de los partidos políticos (16 de 42 diputados) mediante la representación proporcional. Esta situación debe cambiar en México para la consolidación democrática, para que ciudadanos independientes y partidos políticos se esfuercen más al momento de buscar y ejercer un cargo de representación popular y para que al acceder a estos cargos, todos los contendientes partan en igualdad de oportunidades, derechos y circunstancias, sin ventajas y privilegios exclusivos. Esto sin duda favorecerá la participación ciudadana y permitirá el reforzamiento de la confianza institucional.

Referencias

- Comisión Estatal Electoral Nuevo León. (2015). Acuerdo del 30 de agosto de 2015 mediante el cual se da cumplimiento a las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Estado, dentro de los expedientes identificados como JI-143/2015, JI-145/2015 y JI-146/2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2014). México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (2015).
- Instituto Nacional Electoral. (2014). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. México: INE.
- Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. 2015.
- Prud'Homme, Jean-François. «Consulta popular y democracia directa», Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México: Instituto Federal Electoral.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral. Expediente SUP-JDC-1236/2015.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral. Expediente SUP-JDC-1236/2015.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recursos de Reconsideración SUP-REC-562/2015 y SUP-REC-578/2015 Y ACUMULADOS.

Valdés Zurita, Leonardo. (2007). «Sistemas electorales y de partidos», Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Quinta edición. México: Instituto Federal Electoral.

DÉCIMO SEXTO CERTAMEN DE ENSAYO POLÍTICO
Con un tiraje de 1000 ejemplares, se terminó
de imprimir en el mes de febrero de 2016
en los talleres de Impresos Portales Publicidad S.A.de C.V.

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Lic. Cuauhtémoc Iglesias Ontiveros
Director de Capacitación Electoral

Mtro. José Luis Martínez Canizález
Jefe de Planes, Programas y Material Didáctico

CORRECCIÓN DE ESTILO Y EDICIÓN

Lic. Rosamaría Jalomo Nájera
Lic. César Eduardo Alejandro Uribe
Analistas de Planes, Programas y Material Didáctico

DISEÑO Y FORMACIÓN

Mtro. Arturo Cota Olmos
Jefe de la Unidad de Comunicación Social

Lic. Margarita Treviño Guajardo
Diseño editorial

TIPOGRAFÍA

Leitura (Light, Medium, Italic)
Leitura Sans (Light)

