

Núm. 2

**ORGANISMOS PÚBLICOS
LOCALES ELECTORALES:
su importancia en los procesos
democráticos en los estados**

Enero-Junio de 2023

REVISTA ACADÉMICA



INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

MTRO. IGNACIO HURTADO GÓMEZ

Consejero Presidente

LICDA. CAROL BERENICE ARELLANO RANGEL

Consejera Electoral

MTRA. ARACELI GUTIÉRREZ CORTÉS

Consejera Electoral

MTRA. MARLENE ARISBE MENDOZA DÍAZ DE LEÓN

Consejera Electoral

MTRO. JUAN ADOLFO MONTIEL HERNÁNDEZ

Consejero Electoral

MTRO. LUIS IGNACIO PEÑA GODÍNEZ

Consejero Electoral

MTRA. VIRIDIANA VILLASEÑOR AGUIRRE

Consejera Electoral

LICDA. MARÍA DE LOURDES BECERRA PÉREZ

Secretaria Ejecutiva



DERECHOS DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS, año 2, núm. 2, enero-junio de 2023, es una publicación semestral editada por el Instituto Electoral de Michoacán, calle Bruselas 118, Col. Villa Universidad, C.P. 58060, Morelia, Michoacán, Tel. 443 322 14 00. www.iem.org.mx

Número de Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título Revista *Ombuds Electoral*: 04-2016-093010135500-102 de fecha 18 de diciembre de 2017 ante el Instituto Nacional del Derecho del Autor. Responsable de la última actualización de este número, Unidad de Sistemas Informáticos del IEM, Lic. José María Ramírez Hernández, fecha de última modificación 19 de septiembre de 2022.

Las opiniones vertidas en los artículos publicados en la Revista Ombuds Electoral son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la posición del Instituto Electoral de Michoacán.

Revista *Ombuds Electoral Nueva Época*
Año 2, núm 2, enero-junio de 2023
Certificado RDUE 04-2016-093010135500-102
ISSN 2448-7600.

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra, previa autorización por escrito de la institución.

Se permite la reproducción total o parcial de esta obra, siempre y cuando se cite puntualmente la fuente.

Impreso y hecho en México
Distribución gratuita. Prohibida su venta
Ejemplar de descarga gratuita

**ORGANISMOS PÚBLICOS
LOCALES ELECTORALES:
su importancia en los procesos
democráticos en los estados**

Núm. 2 • Enero-Junio de 2023

COMITÉ EDITORIAL

MTRA. VIRIDIANA VILLASEÑOR AGUIRRE
Presidenta

LICDA. CAROL BERENICE ARELLANO RANGEL
MTRO. JUAN ADOLFO MONTIEL HERNÁNDEZ
Integrantes

L.C.C. VÍCTOR E. RODRÍGUEZ MÉNDEZ
Secretario Técnico

L.C.C. VÍCTOR EDUARDO RODRÍGUEZ MÉNDEZ.
LCDA. PAULINA GASCA LLANDERAL
Edición

L.D.G. LAURA EUGENIA GARCÍA ESPINOSA
Diseño original

LCC VÍCTOR E. RODRÍGUEZ MÉNDEZ
Diagramación

AUTORAS | AUTORES

Jesús Cabrera Villagómez
Elizabeth Cristina Cobilt Cruz
Clemente Cristóbal Hernández
Araceli Gutiérrez Cortés
Carla Ivette Martínez Balderas
Montserrat Olivos Fuentes
Andrés Méndez Sandoval
Juan Adolfo Montiel Hernández
Abigail Reyes Castañeda
Aristeo García González
Noé Rodríguez Rivera
Andrés Emilio Torres Rodríguez
Areli Yamilet Navarrete Naranjo
Carlos Charán Bravo Chávez
Juan Pablo Castro Coria
Yurisha Andrade Morales
Erandi Catalina Sánchez Trigueros
Maribel Valdez Solís
Alondra Servín Velázquez
Edgar Alejandro Ramírez Hernández
Verónica Cervantes Maciel

ÍNDICE

| | |
|--------------|----|
| Presentación | 11 |
|--------------|----|

NUESTRO TEMA

| | |
|--|----|
| <i>Volatilidad y autonomía como elementos para una transición: el caso de Campeche</i> Jesús Cabrera Villagómez Elizabeth Cristina Cobilt Cruz | 17 |
| <i>La autonomía presupuestaria de las autoridades electorales locales en México. Obstáculos para su pleno ejercicio</i> Clemente Cristóbal Hernández | 29 |
| <i>El órgano electoral, esencial para una democracia en construcción</i> Araceli Gutiérrez Cortés | 37 |
| <i>La construcción de acciones afirmativas de grupos en situación de vulnerabilidad desde los órganos electorales locales</i> Carla Ivette Martínez Balderas Montserrat Olivos Fuentes | 49 |
| <i>Estado de México y Coahuila: resultados y reacomodos políticos</i> Andrés Méndez Sandoval | 63 |
| <i>Una autoridad electoral en riesgo de eficiencia</i> Juan Adolfo Montiel Hernández | 75 |
| <i>La promoción de la participación de niñas, niños y adolescentes a través de los Organismos Públicos Locales Electorales</i> Abigail Reyes Castañeda | 87 |

OTROS TEMAS

| | |
|--|-----|
| <i>El auge de la autocracia contemporánea a través de la democracia. Algunas reflexiones</i> Aristeo García González | 99 |
| <i>Materia electoral, la posible nueva materia de cívica y ética</i> Noé Rodríguez Rivera | 107 |
| <i>Los valores democráticos en la lucha contra la corrupción política</i> Andrés Emilio Torres Rodríguez | 115 |
| <i>La importancia del acceso a la información en el voto electoral</i> Areli Yamilet Navarrete Naranjo | 127 |
| <i>Uso de TIC e IA para promover los derechos político-electorales de las comunidades indígenas en México. Traducción y difusión en lenguas prehispánicas</i> Carlos Charán Bravo Chávez Juan Pablo Castro Coria | 135 |
| <i>Balance sobre la revocatoria del mandato</i> Yurisha Andrade Morales | 147 |
| <i>Autoadscripción calificada en las acciones afirmativas en favor de la diversidad sexual</i> Erandi Catalina Sánchez Trigueros Maribel Valdez Solís | 161 |
| <i>Una forma de entender la cosmovisión en los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas desde una perspectiva interseccional</i> Alondra Servín Velázquez Edgar Alejandro Ramírez Hernández | 173 |
| <i>La prueba piloto rumbo al 2024: la urna electrónica en las elecciones del Edomex en 2023</i> Verónica Cervantes Maciel | 185 |

PRESENTACIÓN

A partir de la reforma constitucional de 2014 en la que uno de sus ejes centrales fue una nueva distribución de atribuciones entre el Instituto Nacional Electoral –INE- y los llamados Organismos Públicos Electorales Locales -OPLE-, ello, a pesar de que desde ese entonces existían voces que proponían la desaparición de los institutos electorales estatales, aspecto que el constituyente permanente no consideró viable por lo que prefirió la creación de un sistema nacional que no perdiera su visión federalista, a partir del cual, se han logrado avances importantes en la manera de trabajar entre la autoridad administrativa nacional electoral y las locales, logrando establecer estándares de calidad en la preparación y ejecución tanto de las elecciones locales, como de los distintos mecanismos de participación ciudadana, lo que ha abonado sin duda a elevar la confianza de la ciudadanía en las instituciones electorales.

Por ello y en momentos en

los que México estaba atravesando por una propuesta de reforma que trastocaba el sistema político electoral, se propuso que en este segundo número de la revista Ombuds Electoral Nueva Época, se abordara precisamente el tema *Organismos Públicos Locales Electorales: su importancia en los procesos democráticos en los estados*, como una oportunidad de exponer algunos de los logros, retos y aportaciones que han surgido a nivel local en los institutos electorales estatales, convocatoria que tuvo una magnífica respuesta con la presentación de 16 artículos por parte de 21 autoras y autores, que permitirán al lector conocer un poco más de las actividades que se realizan en dichos órganos y su relevancia en la consecución de elecciones libres y competitivas.

Entre los temas que podrán leerse en este número, está la relación directa entre la autonomía de los OPLE con la posibilidad de alternancia en el poder público, lo cual va concatenado al hecho

de la necesidad contar con independencia presupuestaria para el correcto desahogo de todas sus funciones y el papel tan preponderante que ha tenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante quien han acudido aquéllos organismos que han visto vulnerado su derecho a contar con el presupuesto mínimo indispensable para la ejecución de dichas tareas que por ley les corresponden.

También podrá leer una interesante remembranza de aquellos sucesos en México que nos llevaron de un estado con un partido hegemónico en el que habían elecciones periódicas pero sin competitividad real, a un estado democrático en el que la independencia de las autoridades electorales ha jugado un papel vital; un trabajo que no se puede considerar acabado sino permanente en el que se debe buscar el aumentar la confianza de la ciudadanía para que ésta se traduzca en una mayor participación en la vida política.

Y justamente hablando de participación, en este ejemplar también se podrán encontrar algunos de los antecedentes que en materia de acciones afirmativas han logrado implementar los institutos electorales en favor de diversos grupos vulnerables y es que no se puede hablar de democracia en donde no exista la participación de todas y todos; inclusión en la que las autoridades electorales han te-

nido también que buscar medidas para evitar simulaciones por parte de personas que sin pertenecer al grupo vulnerable por el cual buscan su registro, lo que ha derivado en la necesidad de pedir una autodescripción calificada para evitar estas posibles suplantaciones y con ello conseguir la verdadera representación de dichos grupos.

Lo anterior, también ha representado un desafío para las autoridades electorales, pues por un lado se tiene la responsabilidad tanto a nivel nacional como local, de brindar acceso la información a la ciudadanía de las candidatas y candidatos para tener un voto informado, y por otro, se tiene la obligación de proteger sus datos personales, tema que también podremos leer una opinión experta en esta edición.

Otra de las actividades preponderantes de los OPLE sin duda es la educación cívica y la promoción de la participación ciudadana, por ello en uno de los trabajos, se considera que la materia electoral debe ser la nueva materia de civismo y ética que se imparta desde edades tempranas, mientras en otro se propone que las niñas, niños y adolescentes puedan participar en la toma de decisiones relevantes de la vida pública, pues el aprendizaje y adopción de los valores democráticos debe darse desde la niñez, con lo cual se pudiera incluso combatir fenómenos tan deleznable como

la corrupción, siendo esta una de las propuestas que se plasman en un trabajo muy interesante que se encuentra en este número.

Y es que la corrupción es una de las muchas razones por las que la ciudadanía deja de creer en el gobierno, en las instituciones, en los partidos políticos, lo que genera apatía por los temas públicos, lo cual pudiera llegar a encontrar solución con un mecanismo de participación ciudadana como lo es la revocación de mandato, con el cual se brinde la posibilidad de remover a los gobernantes cuando notoriamente incumplan con

sus funciones, tema que se aborda de una manera muy clara, como muestra de otra variante de mecanismos en los que el trabajo de los OPLE tiene un lugar protagónico para su cumplimiento.

Estos son algunos de los temas que usted amable lector podrá encontrar en este segundo número de la revista Ombuds Electoral Nueva Época, esperando sea de su agrado e interés.

**Mtra. Viridiana Villaseñor
Aguirre**
Consejera Presidenta
del Comité Editorial

NUESTRO TEMA

**Organismos Públicos
Locales Electorales:
su importancia en los procesos
democráticos en los estados**

NUESTRO TEMA

VOLATILIDAD Y AUTONOMÍA COMO ELEMENTOS PARA UNA TRANSICIÓN: EL CASO DE CAMPECHE

JESÚS CABRERA VILLAGÓMEZ
ELIZABETH CRISTINA COBILT CRUZ

Resumen

En este artículo se pretende observar la existencia de una relación entre la autonomía de un órgano electoral local con la producción de una alternancia mediante la medida de la volatilidad electoral, así como los cambios porcentuales del voto entre elecciones. Esto a partir de la reforma electoral de 2014 que dotó de una autonomía plena a estos organismos. Se toma como caso al estado de Campeche, que ha vivido un proceso de alternancia en su gubernatura reciente y posterior a la reforma mencionada. Para ello se hace un recorrido por su historia política desde 1970, así como un análisis de su historia electoral tomando como enfoque los comicios celebrados entre 2009 y 2021. Finalmente se llega a la conclusión de que, si bien la volatilidad electoral y el cambio porcentual mostraban, hasta cierto punto, un mayor debilitamiento del partido hegemónico del estado (el PRI), no se puede hablar de una influencia altamente significativa, pues este partido ya veía amenazada su hegemonía de manera significativa desde mucho antes.

Palabras clave: autonomía, procesos electorales, volatilidad, transición.

►Estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de Guanajuato. Contacto: j.cabreravillagomez@ugto.mx

►Profesora-Investigadora de la Universidad de Guanajuato. Contacto: ec.cobilt@ugto.mx

Abstract

This article aims to observe the existence of a relationship between the autonomy of an organ local electoral with the production of an alternation through the measurement of electoral volatility, as well as the percentage changes of the vote between elections.

This from the electoral reform of 2014 that endowed these bodies with full autonomy. The state of Campeche, which has undergone a process of alternation in its recent government and after the aforementioned reform. To do this, a tour for his political history since 1970, as well as an analysis of their electoral history taking as focus the elections held between 2009 and 2021.

Finally, it is concluded that, although electoral volatility and percentage change showed, to some extent, a greater weakening of the hegemonic party of the state (the PRI), one cannot speak of an influence highly significant, since this party already saw significantly threatened its hegemony since long before.

Keywords: autonomy, electoral processes, volatility, transition

SUMARIO: I. Introducción. II. Contexto histórico-político del estado de Campeche (1970-2021). III. Elecciones libres y justas: principales reformas para los OPLE (1996 y 2014). IV. Historial electoral de Campeche y volatilidad electoral (2009-2021). V. Conclusiones.

I. Introducción

Durante los últimos meses, el debate tanto académico como en la opinión pública se ha visto inmerso sobre la importancia de tener un órgano electoral autónomo. Algunos actores defienden esta autonomía argumentando su necesidad para el mantenimiento de una democracia estable y duradera donde no exista partido, gobierno o persona alguna que imponga sus intereses y manipule el sistema electoral a su beneficio. En este sentido, la lógica es que si el órgano electoral se mantiene alejado de la influencia gubernamental/partidista es altamente posible mantener un proceso electoral limpio en el que todas las fuerzas políticas compitan de manera justa, pues será este órgano autónomo el encargado de ejecutar, con la mayor imparcialidad posible, las reglas del juego. En consecuencia, se impediría el trato preferencial hacia una fuerza u otra por parte de la institución electoral y quedaría en manos de la ciudadanía la decisión de qué fuerza política detentará el poder dentro de un territorio y tiempo determinados.

Si seguimos esta visión hasta el ámbito de lo local, los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) serían la encarnación de este órgano electoral autónomo. Surgidos a partir de la reforma electoral de 1996 con el nombre de Institutos Electorales Locales (IEL), estos organismos se encargarían de la organización de los comicios locales en las 32 entidades federativas del país (gobernador, alcaldes y diputaciones locales). Si bien estos órganos primigenios gozaban de cierta autonomía e independencia en cuanto a sus decisiones, el problema radicaba en que esa autonomía resultaba limitada, pues los consejeros de los distintos IEL eran designados por las autoridades estatales (Vázquez y Guzmán, 2017). Esto lo podríamos traducir en que existía un control oculto sobre estos órganos y, por lo tanto, no gozaban de una plena autonomía. En consecuencia, resultaría un poco difícil hablar de la existencia de procesos electorales limpios.

Esta situación cambiaría con la reforma electoral de 2014. Entre la variedad de cambios realizados, el que nos ocupa es el relativo a los organismos electorales locales. Es con esta reforma que, además de adquirir su denominación actual (OPLE), se cambia la forma en la que sus consejeros son designados. Ahora estas figuras (los consejeros) serían electas por el Consejo General del entonces recién creado Instituto Nacional Electoral (INE), organismo electoral autónomo a nivel nacional. De esta manera se había logrado obtener órganos electorales locales con una mayor autonomía en comparación con sus antecesores: los IEL. Como consecuencia cabía la posibilidad de esperar unos comicios más limpios y, por tanto, cabían las esperanzas de contribuir a los procesos de alternancia en los estados donde no la había habido.

Bajo esta línea surge el caso de Campeche, entidad que recién hace poco menos de dos años acaba de vivir un proceso de alternancia en su gobernatura, dejando atrás casi 100 años del gobierno de un solo partido: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Se trata de un estado en el que su más reciente elección resulta interesante pues, además de haber sido los comicios de su alternancia, los resultados finales mostraron una ínfima diferencia de porcentaje, no sólo entre los dos, sino entre los tres primeros puestos, dejando al partido en ese entonces en el poder (el PRI) en el último de estos puestos por debajo de una fuerza política de relativamente menor fuerza a nivel nacional (Movimiento Ciudadano). Algo no visto en el resto de las elecciones de ese año, al menos sobre la primera parte de este panorama.

Ahora bien, dado el contexto anterior tanto de los OPLE como de la primer alternancia del estado de Campeche, lo que este artículo pretende realizar es lo siguiente: analizar el grado de volatilidad electoral

en el estado de Campeche en las dos elecciones anteriores a la reforma electoral de 2014 (2009 y 2012) y las tres posteriores a ésta con el fin de determinar si —al menos para el caso de este estado— el aumento de la autonomía en el órgano local electoral, producto de la reforma anteriormente mencionada, pudo haber influido como un factor para que se produjera una alternancia política en la entidad. Se elige la medida de la volatilidad electoral, pues ésta nos permite conocer la diferencia porcentual de votos obtenidos por una fuerza política entre una elección y otra. Así, un aumento negativo en la volatilidad del partido dominante puede interpretarse como un signo de debilitamiento en beneficio de otras fuerzas políticas. Por lo tanto, esto podría verse como un aumento en las posibilidades de una alternancia política.

Para ello, el presente artículo abordará primero un breve contexto histórico político del estado de Campeche; posteriormente se realizará una revisión y resumen de las principales reformas electorales relacionadas con los órganos electorales locales a nivel nacional, es decir, las reformas acontecidas en 1996 y 2014; finalmente, observaremos la historia electoral de Campeche a través de los resultados electorales locales (tanto para gobernador como para diputados y presidentes municipales) y el cálculo de la volatilidad electoral en cada proceso. Con ello se espera llegar a una conclusión en la que se encuentre una relación entre el aumento de la autonomía de los OPLE y la primera alternancia en este estado.

II. Contexto histórico-político del estado de Campeche (1970-2021)

Resulta importante, hasta cierto punto, comprender la historia política reciente de este estado para así lograr una idea del funcionamiento de sus instituciones electorales, más allá de las reformas realizadas en las últimas décadas. Para ello debemos comenzar entendiendo que el posicionamiento del PRI como partido hegemónico en el estado no logró consolidarse hasta finales de la década de 1960 y principios de la de 1970 con el gobierno de Carlos Sansores Pérez, mediante un marcado sello populista y la réplica de las formas priistas de elección y de gobierno presentes a nivel nacional desde al menos dos décadas atrás (Gantús, 2012).

Sin embargo, el hecho de que esta consolidación se haya dado un poco tarde en comparación con otras regiones del país no significa que se tratara de un dominio priista frágil, pues durante los siguientes años y sexenios la verdadera contienda electoral se daría dentro del partido

y no tanto en las campañas y las urnas, las cuales fungían más como un mecanismo de legitimación de dicho régimen. Un ejemplo de esta consolidación de los modos y prácticas del partido hegemónico en el ámbito electoral lo encontramos en la elección de gobernador para el sexenio de 1979-1985, pues de entrada el candidato oficial, Eugenio Echeverría Castellot, había sido designado por el máximo dirigente del PRI en aquel entonces: el presidente José López Portillo. En palabras de Gantús (2012: 329) “el dedazo presidencial, para entonces una práctica política bien afianzada, permitió que un personaje con muy poca trayectoria política y sin peso en el estado pudiera acceder a la gubernatura. Nadie en Campeche se opuso a la designación”.

Una vez entrada la década de 1990 este sistema comenzó a transformarse y a tambalearse sin abandonar esta hegemonía del PRI. Esta situación fue posible debido a que la alta explotación petrolera de la década propició el surgimiento de nuevos grupos de poder político y económico dentro del estado, los cuales no encontrarían cabida en un partido hegemónico y de corte mayoritariamente caciquil (Vadillo, 2008). Cabe mencionar que a su vez el propio PRI estaba por vivir un momento de fragmentación interna producto principalmente de la práctica del “dedazo” federal para elegir al próximo candidato a gobernador.

El primer atisbo de esta fragmentación y debilitamiento del partido se daría durante la elección de 1991 con la designación de Jorge Salomón Azar García como el candidato oficial ante otras dos opciones con una trayectoria más importante. El motivo: la cercanía a Luis Donaldo Colosio Murrieta, cercano del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

Sería hasta la elección de 1997 en la que veríamos manifiesto este inicio del debilitamiento del PRI. Si bien el partido ganaría la elección poniendo a Antonio González Curi en la gubernatura, éstos serían los comicios más reñidos de su historia, pues el PRI había sufrido una fragmentación ante la renuncia del partido por parte de Layda Sansores San Román, dado que ésta no había hallado apoyo en sus aspiraciones a la gubernatura. Por lo tanto, Sansores participaría, de la mano del PRD, como la rival de González Curi en una elección en la que el PRI mantendría su hegemonía por una diferencia de votos ínfima. “En efecto, los resultados oficiales, avalados por el Instituto Electoral Estatal, institución diseñada a la medida y las necesidades del partido en el poder, dieron el triunfo al candidato del PRI por un margen de menos de 15 000 votos” (Gantús, 2012: 333).

A partir de entonces, el panorama político de Campeche viviría una época durante la que el PRI seguiría conservando esta hegemonía, sobre

todo en la gubernatura. Sin embargo, cada vez, cada elección, esa hegemonía se iba mermando producto de que los partidos opositores poco a poco fueron ganando terreno tanto en los ayuntamientos como en el Congreso local. De estos partidos destacaría la competencia impuesta por el Partido Acción Nacional (PAN), que basó su fuerza en acoger a los poderes políticos y económicos creados en la década de 1990 y que no tuvieron cabida en aquel partido hegemónico (Vadillo, 2008). Toda esta situación de hegemonía cuestionable por parte del PRI continuaría hasta 2021, cuando se viviría un escenario similar al de la elección de 1997, sólo que en esta ocasión sí hubo una alternancia política. Finalmente, el aparato partidista y de estado que mencionaba Gantús (2012: 337) no había logrado mantener la hegemonía.

III. Elecciones libres y justas: principales reformas para los OPLE (1996 y 2014)

En su libro de 2006 *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1997-2003*, Méndez de Hoyos (2006) menciona varios puntos que se creen necesarios para que un país pueda tener unos comicios considerados libres y justos. Para ello hace uso de la *Declaración de Criterios para Elecciones Libres y Justas Adoptados unánimemente por el Consejo Inter Parlamentario en su sesión 154*, en la que, más allá de los puntos relacionados con la creación de partidos, el registro de electores y la libre manifestación de las posturas políticas destacan dos elementos que guardan, hasta cierto punto, relación con nuestro enfoque: la autonomía del órgano electoral. Estos elementos se hallarían en el apartado cuarto relativo a los derechos y responsabilidades de los estados y, citando, serían los siguientes:

- [...]
- Asegurarse de que los responsables de la elección estén capacitados y actúen imparcialmente [...]
- [...]
- Las autoridades estatales deben asegurar que la votación se maneje de tal manera que evite el fraude u otra ilegalidad, que se mantenga la seguridad y la integridad del proceso, que el conteo sea realizado por personal entrenado, y que el proceso esté sujeto a vigilancia y verificación imparcial. (Consejo Inter Parlamentario, 1994 citado en Méndez de Hoyos, 2006: 94)

Bajo esta óptica son dos las reformas políticas que identificamos importantes con relación a la autonomía de los OPLE:

La primera de ellas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, y en ella se establecen dos cosas principales: la primera se relaciona con el fortalecimiento y consolidación de la autoridad del entonces Instituto Federal Electoral como la única entidad con voz y voto para hacerse cargo de los comicios nacionales al establecer mecanismos más funcionales para la designación y duración de sus consejeros, así como someterlos a un régimen de responsabilidades y definir de mejor manera sus competencias. Pero lo más destacado de esta reforma, para el asunto que nos compete, es que se trataba de la primera vez en que la reforma trascendía al ámbito de lo local (Vázquez y Guzmán, 2017).

En este sentido, si bien no lo creó como tal, esta reforma reconoció la capacidad de las entidades federativas para tener un órgano electoral local, así como su existencia y mediante la modificación de la fracción IV del artículo 116 constitucional se establecieron nueve ejes democráticos rectores destinados a regular las responsabilidades de los estados en materia electoral y el funcionamiento de sus autoridades en este rubro. Este reconocimiento y esta regulación para con las autoridades electorales locales de los estados se muestran principalmente en los puntos 2 y 3, los que, en palabras de Vázquez y Guzmán (2017: 83), pueden ser resumidos de la siguiente manera: “2. Vinculación de las autoridades electorales a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; 3. Que las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”.

Es este último de los puntos el que resulta más importante, pues establece, desde 1996, que debía haber una condición de autonomía para con las autoridades electorales. Sin embargo, esta autonomía se podía considerar parcial, dado que, enfocándonos en los IEL, la designación de sus consejeros se encontraba en manos de las autoridades estatales a través de los Congresos locales (Vázquez y Guzmán, 2017). De esta manera, existía la posibilidad latente de que el órgano electoral local de una entidad se hallara controlado por consejeros convenientes para la fuerza política que gobernara el estado.

Es a raíz de esta situación y de otras necesidades democráticas que tiene lugar la reforma electoral de 2014, la que modificaría de manera radical el aparato electoral nacional con la creación del INE, sobre todo local, donde finalmente se logra consolidar la figura de los IEL bajo el nombre de Organismos Públicos Electorales Locales. Aunado a ello, la reforma incluiría un cambio crucial para una separación del latente control estatal que suponía la elección de consejeros por parte de sus

gobiernos. A partir de esta reforma se estableció que la designación de los consejeros electorales de cada OPLE recaería en las manos de una institución completamente autónoma: el INE. De igual manera, la reforma incluyó otras disposiciones para una mayor autonomía y mejor funcionamiento de los organismos, tales como requisitos de origen y/o residencia, así como investidura de fe y una especificación de facultades y restricciones para los consejeros y una definición clara de las competencias de los órganos electorales locales (Vázquez y Guzmán, 2017).

Sin embargo y sin ignorar la importancia de estas normativas, el elemento crucial para efectos de este trabajo recae en el hecho de que la elección de quienes dirigen cada OPLE ahora se encontraba en manos del INE y no de los gobiernos estatales, por lo que se intentó tener mayor autonomía por parte de los OPLE. Pero, volviendo a nuestro enfoque, ¿será que diversos factores como el aumento en los niveles de volatilidad electoral y el aumento en la autonomía de las instituciones electorales abonaron a una mayor competencia entre partidos que desencadenaría en el eventual triunfo de la oposición en Campeche?

IV. Historial electoral de Campeche y volatilidad electoral (2009-2021)

Entendemos a la volatilidad electoral como el cambio positivo o negativo del apoyo hacia un partido político o un conjunto de estos entre una elección y otra (Díaz, 2023). En otras palabras, se trata de una medición que ayuda a identificar el nivel de variación del apoyo electoral hacia los partidos entre elecciones. Esta variación por lo general se apoya del uso del porcentaje de votación obtenida por los partidos para efectuar sus medidas. De esta manera, para calcularla se recurre a la utilización del índice de volatilidad de *Perdersen*, el que podemos obtener a partir de la suma del “cambio neto en el porcentaje total de votos que cada partido gana o pierde entre dos elecciones sucesivas y de dividir la cifra resultante entre dos” (Díaz, 2023: 85). En este sentido, haremos uso de esta medida para averiguar primeramente el cambio porcentual entre elecciones de los principales partidos del estado (PRI, PAN, PRD, Morena y MC) y, posteriormente, con esos datos obtener la volatilidad electoral de cada proceso. Todo esto tomando como margen temporal los procesos electorales acontecidos entre 2009 y 2021, con el fin de tener una cantidad similar de procesos antes y después de la reforma electoral de 2014 y de esta manera averiguar si esta volatilidad y estos cambios porcentuales mostraron una mayor variación con el aumento

Tabla 1. Cambios porcentuales entre elecciones y volatilidad electoral

| Partido | 2009 | 2012 | 2015 | 2018 | 2021 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PRI | 8.61 | 1.01 | -9.37 | -11.15 | 2.40 |
| PAN | 11.55 | -12.25 | 1.09 | -6.44 | -21.22 |
| PRD | -18.38 | 4.68 | -3.60 | 0.07 | -2.00 |
| Morena | 0.00 | 4.56 | 8.68 | 11.97 | 8.39 |
| MC | 1.88 | 2.68 | -2.68 | 0.08 | 24.46 |
| Volatilidad | 20.21 | 12.59 | 12.71 | 14.85 | 29.23 |

Elaboración propia con datos del IEEC.

de autonomía del órgano electoral local que significó la reforma mencionada.

Como podemos observar en la tabla 1, en cuanto a la volatilidad electoral no se logran apreciar grandes cambios entre las elecciones cercanas a la reforma de 2014 (2012, 2015 y 2018). En cambio, son las elecciones de los dos extremos —las de 2009 y 2021—, que presentan los índices de volatilidad más altos, es decir, serían éstas las elecciones, dentro del conjunto seleccionado, que presentan los cambios porcentuales más radicales. Esto en inicio podría indicarnos que, al menos en cuanto a la volatilidad, la reforma electoral de 2014 pudiera no haber influido tanto, en el corto plazo, a la producción de cambios mayores en el apoyo a los principales partidos del estado. Sin embargo, esto cambia un poco cuando prestamos atención a los cambios porcentuales, especialmente en los pertenecientes al partido hasta hace unos pocos años dominante en la entidad, el PRI, pues es a partir de la elección de 2015 que comienza a experimentar cambios porcentuales negativos en comparación con las elecciones previas a la reforma que se le observa con cambios positivos. Entonces, con esto cabría la posibilidad de que diversos factores como el aumento en los niveles de volatilidad electoral y el aumento en la autonomía de las instituciones electorales abonaron a una mayor competencia entre partidos y el eventual triunfo de la oposición.

No obstante, esta teoría se viene abajo cuando prestamos atención al porcentaje promedio de votación obtenida en cada elección y nos damos cuenta de que en todas las elecciones desde 2006, e incluso anteriores, el PRI, a pesar de conservar su hegemonía mediante la obtención de la gubernatura y la mayoría del Congreso local y la mayoría de los ayuntamientos (con algunas excepciones), esa hegemonía siempre se

Tabla 2. Porcentaje promedio de votación obtenida (por elección)

| Partido | 2006 | 2009 | 2012 | 2015 | 2018 | 2021 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| PRI | 37.89 | 46.50 | 47.51 | 38.14 | 27.00 | 29.39 |
| PAN | 31.79 | 43.34 | 31.09 | 32.18 | 25.74 | 4.52 |
| PRD | 20.30 | 1.92 | 6.60 | 3.01 | 3.08 | 1.07 |
| Morena | 0.00 | 0.00 | 4.56 | 13.24 | 25.21 | 33.59 |
| MC | 0.00 | 1.88 | 4.56 | 1.88 | 1.96 | 26.42 |

Elaboración propia con datos del IEEC.

vio amenazada por el apoyo electoral obtenido por partidos de la oposición como el PAN y posteriormente Morena hasta que por fin la perdió en 2021 (tabla 2).

V. Conclusiones

Finalmente, después de lo visto, podríamos decir que, al menos en el caso de Campeche, la reforma electoral de 2014 no fungió como un actor tan significativo, en comparación con otros elementos —que no fueron considerados en el presente trabajo—, para el deterioro de la hegemonía priista y la producción de una alternancia en el estado. Si bien, desde el punto de vista de la volatilidad y los cambios porcentuales, se podría identificar una pequeña relación entre la promulgación de la reforma —en el sentido de que fue a partir de la elección posterior a la misma— y el aumento de autonomía que el PRI comenzó a experimentar, tales como cambios negativos en su apoyo electoral en contraste con los comicios anteriores donde su apoyo solo aumentaba. No obstante, no consideramos que esto pueda explicar, en su totalidad, la transición que tendría lugar siete años después, ya que, como lo mencionamos previamente, el lugar del PRI como partido hegemónico en el estado siempre se había visto amenazado por la oposición, desde la elección de 1997. Por tanto, se puede pensar que simplemente era cuestión de tiempo para que el dominio de este partido llegara a su fin independientemente de la reforma o del aumento de autonomía del órgano electoral local, aunado a otros factores de índole social.

Al visualizar la historia electoral de Campeche era evidente que poco a poco el PRI iba perdiendo ayuntamientos y escaños en el Congreso local, por lo que bastaba sólo un “empujón” para que la gubernatura cayera en manos de la oposición y, de esta manera, tal vez la

autonomía de su órgano electoral haya tenido alguna incidencia en que ello se produjera, pero la mayor parte de esa transición es explicada de mejor manera desde un punto de vista más social.

VI. Bibliografía

- DÍAZ JIMÉNEZ, O., 2023, “Cartelización, desalineamiento y desinstitucionalización. Los efectos del financiamiento público en el sistema mexicano de partidos”. En: PATRÓN, F., DÍAZ JIMÉNEZ, O. y LEÓN GANATIOS, L. (Editores), *Las elecciones intermedias en México 2021. Competencia, comportamiento y escenarios electorales* (pp. 85-87), Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- GANTÚS, F., 2021, “Asimilación partidista y consolidación institucional (1940-1970)”, en GANTÚS, F., ALCALÁ, C., VILLANUEVA, L., HERNÁNDEZ, A. y CELAYA, Y., *Campeche: historia breve*, México: FCE.
- GANTÚS, F., 2021, “Los avatares democráticos (1970-2008)”, en GANTÚS, F., ALCALÁ, C., VILLANUEVA, L., HERNÁNDEZ, A. y CELAYA, Y., *Campeche: historia breve*, México: FCE.
- IEEC, 2023, Resultados electorales. Disponible en: <https://www.ieec.org.mx/Elecciones>
- MÉNDEZ DE HOYOS, I., 2006, *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1997-2003*, México: FLACSO.
- VADILLO, C., 2008, “Una historia regional en tres tiempos: Campeche siglos XVIII-XX”, *Península*, III (2). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=358333205003>
- VÁZQUEZ, J. y GUZMÁN, M., 2017, “Los organismos electorales: avance y retroceso de la reforma constitucional mexicana de 2014”, *Revista de Investigações Constitucionais*, 4 (2), DOI: 10.5380/rinc.v4i2.52523.

NUESTRO TEMA

LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES EN MÉXICO

Obstáculos para su pleno ejercicio

CLEMENTE CRISTÓBAL HERNÁNDEZ

Resumen

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga autonomía presupuestaria a las autoridades electorales locales, sin embargo, existen casos en que esta autonomía presupuestaria se ha visto trastocada ante la omisión, modificación, reducción, limitación al presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal atinente. Ante estas situaciones las propias autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales han tenido que buscar la protección del principio de autonomía presupuestaria ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicha instancia federal ha salvaguardado la autonomía e independencia de las autoridades electorales locales, al emitir normas individualizadas en las que ha obligado a las autoridades competentes que se otorgue los recursos necesarios para el debido quehacer administrativo y jurisdiccional.

Palabras clave. Autonomía presupuestaria, autonomía, independencia, presupuesto de egresos, autoridades electorales locales.

Abstract

The Political Constitution of the United Mexican States grants budgetary autonomy to local electoral

► Maestro en Derecho Electoral y Especialidad en Derecho Electoral, ambas por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Electoral de Zacatecas. Línea de investigación son derecho electoral, derechos humanos y derecho constitucional. Correo electrónico: lic_clemente@trijejz.mx

authorities, notwithstanding, there are cases in which this budgetary autonomy has been disrupted due to the omission, modification, reduction, limitation to the budget corresponding to the fiscal exercise pertinent. Faced with these situations the administrative electoral authorities and jurisdictional they have had to seek protection of the principle of budgetary before the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary. Said federal instance has safeguarded the autonomy and independence of local electoral authorities, by issuing individualized standards individualized in which it has forced the competent authorities to grant the necessary resources for the due administrative and jurisdictional tasks.

Keywords. Budgetary autonomy, autonomy, independence, expenses budget, local electoral authorities.

SUMARIO: I. Introducción. II. La autonomía presupuestaria de los órganos electorales locales. Su naturaleza constitucional y legal. III. La autonomía presupuestaria de los órganos electorales locales desde la óptica del TEPJF. IV. La autonomía presupuestaria de los órganos electorales locales. Conflictos en el otorgamiento del presupuesto. V. A manera de colofón y propuestas.

I. Introducción

La democracia representativa requiere de órganos electorales autónomos e independientes, que permitan dar un servicio eficaz y eficiente a la sociedad, esencia para el cual fueron constituidos constitucionalmente. Con la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce surge un nuevo diseño del sistema electoral, al garantizarse la autonomía e independencia de los órganos electorales locales; sin embargo, para hacer cumplir esos principios se debe contar con un presupuesto necesario para desempeñar sus atribuciones de la mejor manera.

La autonomía presupuestal es un elemento indispensable que da efectividad al sistema electoral, por lo que debe garantizarse un presupuesto fuerte, completo, sólido que permita afrontar el quehacer administrativo-jurisdiccional y, por supuesto, que permita buscar una constatación de mejora en el servicio que se presta a la sociedad.

En el presente artículo se da cuenta de la naturaleza constitucional y legal de la autonomía presupuestal; se advierte que en la actualidad se ha tenido que judicializar, a fin de garantizar los recursos públicos, sin dilaciones, sin modificaciones, o intervención de autoridades externas a las facultades para aprobar el presupuesto.

Se evidencia tal situación a partir de casos concretos que han llegado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF), quien a partir de normas individualizadas ha garantizado la autonomía e independencia de los órganos electorales locales.

Asimismo, se hacen propuestas de una mejora constante a la autonomía presupuestal, a fin de garantizar los principios de autonomía e independencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. La autonomía presupuestaría de los órganos electorales locales. Su naturaleza constitucional y legal

Para la existencia de una democracia representativa es vital la presencia de instituciones electorales, quienes se encargan de organizar, vigilar, desarrollar las elecciones, y resolver controversias en materia electoral; son las que hacen prevalecer los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y la equidad en la contienda electoral; y por supuesto, velar y salvaguardar los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Los órganos electorales locales en México tienen su naturaleza de autonomía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse en el artículo 116, fracción IV, inciso c), que en materia electoral se garantizará que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones. Asimismo, dicha disposición constitucional en la fracción II, señala que las legislaturas de los Estados aprobarán anualmente el presupuesto de egresos.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en los artículos 98, numeral 1, 105, se prevé, en el primero de ellos, que los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; y en la segunda disposición se señala que las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

La autonomía presupuestal de las autoridades electorales locales tiene su base constitucional y legal y, por tanto, el Poder Legislativo debe garantizar un presupuesto idóneo para su debido funcionamiento, sin restricción o limitación alguna.

III. La autonomía presupuestaría de los órganos electorales locales desde la óptica del TEPJF

Sobre la autonomía presupuestaría el TEPJF ha sostenido que la autonomía de la gestión presupuestal de los organismos públicos locales electorales debe regir como principio fundamental para hacer efectiva la independencia de su función, de tal forma que la obtención de recursos se realice únicamente de conformidad con los mecanismos normativos establecidos, sin sujetarse a limitaciones de otros poderes al no existir disposición jurídica que permita al ejecutivo del Estado apartarse de la propuesta original del proyecto de presupuesto de egreso presentado por el organismo electoral (Tesis XV/2017).

En el referido criterio se asentó que la Constitución Federal ordena a los poderes estatales garantizar las condiciones necesarias a fin de que los órganos públicos electorales estatales rijan su actuar con independencia, lo que se logra al dotarles, a través del presupuesto de egresos, de recursos públicos necesarios para su adecuada función (Tesis XV/2017).

Asimismo, se ha sostenido que un Tribunal Electoral local es un órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, al cual se le reconoce entre sus atribuciones, administrar sus recursos, sin la injerencia de algún órgano externo, y, de forma particular, elaborar su anteproyecto de presupuesto, atendiendo a sus propias necesidades y requerimientos (Tesis VIII/2018).

También el TEPJF ha señalado que:

- Se transgrede la autonomía de gestión presupuestal, cuando, sin que esté previsto normativamente, otro poder pretender limitar su ejercicio, por lo que, como garantía a esa autonomía, se debe seguir el procedimiento previsto en Ley para la elaboración y aprobación del presupuesto (Sentencia SUP-JE-227/2022, 2022).
- La independencia y autonomía se manifiesta tanto de forma externa (aspecto jurisdiccional) como interna (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere), [que la] autonomía tiene su mayor expresión al elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia (Sentencia SUP-JE-71/2018, 2018).

IV. La autonomía presupuestaria de los órganos electorales locales. Conflictos en el otorgamiento del presupuesto

Como se advierte del marco constitucional, legal, jurisprudencial y de los precedentes judiciales los órganos electorales locales gozan de autonomía e independencia, quienes se les deben dotar de presupuesto para llevar a cabo sus atribuciones encomendadas de manera adecuada.

En efecto, se advierte una autonomía presupuestal que debe ser inviolable, que obliga a las autoridades competentes otorgar los recursos públicos necesarios para el debido funcionamiento de las instituciones, sin que el presupuesto aprobado por la legislatura correspondiente pueda ser modificado, retenido o disminuido.

Al respecto, existen diversos casos vinculados con la autonomía presupuestaria de instituciones electorales locales, verbigracia:

Caso 1. Se reclamó las reducciones al presupuesto aprobado para un tribunal electoral local (Sentencia SUP-JE-81/2020, 2020).

Caso 2. Un órgano electoral impugnó el decreto mediante el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2018, al no considerarse su proyecto de presupuesto (Sentencia SUP-JE-1/2018, 2018).

Caso 3. Se reclamó la omisión de la Secretaría de Finanzas de un Estado de ministrar los recursos, correspondientes al presupuesto de egresos autorizado (Sentencia SUP-JE-106/2016, 2016).

Caso 4. Una autoridad electoral impugnó la negativa de autorizar la ampliación presupuestal, así como la conducta evasiva del Congreso local para autorizar la ampliación presupuestal (Sentencia SUP-JE-43/2017, 2017).

De los precedentes se hace evidente que la autonomía presupuestaria de diversos órganos electorales locales se ha judicializado, ante la intervención del Poder Ejecutivo al realizar ajustes a los proyectos de presupuesto de las instituciones electorales; por la omisión o negación de otorgar el presupuesto en tiempo y forma; por no aprobarse o dilatarse su aprobación, lo cual pone en riesgo la organización de las elecciones y la impartición de justicia, atentando a la democracia representativa.

Las autoridades competentes estatales deben respetar y garantizar los principios de autonomía e independencia de los órganos electorales locales, para que estas puedan desempeñar su quehacer administrativo-jurisdiccional encomendado por mandato constitucional y legal.

Debe reconocerse que los órganos autónomos “han contribuido a que la división de poderes se extienda más allá de la estructura tripartita tradicional de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Esto augura

una mejora de la gobernabilidad democrática pues fortalece y extiende la estructura de pesos y contrapesos que, históricamente, ha sido relativamente débil en América Latina (Ackerman, 2007)”.

Las autoridades electorales locales deben contar con un presupuesto sólido, idóneo y seguro, ya que “si se llagan a implementar recortes significativos, podría debilitarse su autonomía y presentarse la incapacidad para cumplir con sus múltiples mandatos constitucionales (Moreno, 2021)”.

V. A manera de colofón y propuestas

La autonomía presupuestaria de los órganos electorales se ha visto trastocada por determinadas autoridades competentes que les corresponde aprobar y ministrar los recursos públicos, situando a las instituciones democráticas en dificultad para llevar a cabo las atribuciones encomendadas constitucionalmente.

La circunstancia de omisión de aprobar, entregar, o bien, modificar, disminuir, limitar, obstaculizar la ministración del presupuesto ha generado que las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales del ámbito local, que se han visto implicadas en estas situaciones incómodas por la falta de presupuesto, activen las acciones jurídicas para exigir su otorgamiento.

A fin de fortalecer y dar plena autonomía a los órganos electorales locales, ante la situación actual que se vive, se propone lo siguiente:

Primero. Prever en normativa local correspondiente que los proyectos de presupuestos de los órganos electorales se presenten directamente ante el Poder Legislativo, a fin de evitar que autoridades distintas a la que le compete aprobar realice modificaciones al proyecto original.

Segundo. Prever en normativa local correspondiente que las legislaturas emitan un dictamen fundado y motivado para aceptar o modificar el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal que corresponda, y en caso, de ser modificada, otorgar garantía de audiencia a los órganos electorales locales para que estén en posibilidad de sostener el proyecto de presupuesto original.

Tercero. Prever en normativa local correspondiente que una vez aprobado el presupuesto para los órganos electorales locales se otorguen los recursos en tiempo y forma a la calendarización, sin dilación alguna.

Cuarto. Prever en normativa local correspondiente que una vez aprobado el presupuesto para los órganos electorales locales ninguna autoridad pueda retener o modificar.

Quinto. Prever en las Constituciones locales que las legislaturas no podrán aprobar un presupuesto con monto inferior al aprobado para el ejercicio ordinario anual anterior.

VI. Bibliografía

- MORENO ZEPEDA GABRIEL, 2021. *El costo presupuestario de la democracia electoral en México*. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema4-Sub1.pdf>
- M. ACKERMAN, JOHN, 2007, *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*. Siglo XXI editores, S.A. de C.V.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2018, sentencia SUP-JE-1/2018, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JE-00001-2018>
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2016, sentencia SUP-JE-106/2016, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0106-2016.pdf
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2022, sentencia SUP-JE-227/2022, <https://www.te.gob.mx/buscador/>
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2017, sentencia SUP-JE-43/2017, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0043-2017.pdf
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2018, sentencia SUP-JE-71/2018, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JE-0071-2018.pdf
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2020, sentencia SUP-JE-81/2020 <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/5aee8eb5676cba9.pdf>
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2018, Tesis VIII/2018, Tribunales Electorales Locales. El gobernador debe incluir en la propuesta de presupuesto de egresos del estado el anteproyecto de presupuesto anual presentado por el órgano

de justicia electoral (legislación de Morelos y similares). <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2017, Tesis XV/2017, Organismos Públicos Locales Electorales. El respeto a la autonomía de gestión presupuestal garantiza la independencia de la función electoral (legislación de Veracruz), <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

EL ÓRGANO ELECTORAL, ESENCIAL PARA UNA DEMOCRACIA EN CONSTRUCCIÓN

ARACELI GUTIÉRREZ CORTÉS

SUMARIO: I. *A manera de introducción.* II. *Edificación de la democracia a partir de la creación del IFE.* III. *Análisis del contexto actual de la democracia y reflexiones finales.* IV. *Fuentes de información.*

I. A manera de introducción

En la página oficial de Political Database of the Americas se puede encontrar una cronología de los presidentes que han gobernado México a lo largo de su historia, indicando los años en que estuvieron en el poder y el partido político que los postuló, así como algunas notas adicionales (Universidad Autónoma Metropolitana, 2005). De esta tabla lo que yo destaco es la visible posición que ocupó un partido hegemónico en el sistema político mexicano durante siete décadas, lo que aparentemente era democrático debido a que se celebraban elecciones periódicas, pero en realidad no había competitividad electoral. Existía un partido dominante, liderado por una élite que no permitía una competencia real para que otras opciones llegaran al poder.

El país se encontraba en un contexto de control centralizado del gobierno sobre la organización, el cómputo y la calificación de las elecciones. Se tenía un restringido acceso de otros partidos políticos a la competencia electoral. El absurdo de nuestra historia política —supuestamente democrática— fueron las elecciones de 1976, cuando José López Portillo fue

►Estudiante del Doctorado en Derecho Electoral, maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, maestra en Derecho Procesal Constitucional, licenciada en Derecho. Consejera Electoral del Instituto Electoral de Michoacán

el único candidato a la presidencia de la República, una sola opción para los mexicanos, destinada a tener el 100 por ciento de los votos válidos (Woldenberg, 2012: 15). Las elecciones estaban a cargo de la Comisión Federal Electoral, encabezada por el secretario de Gobernación, persona que era puesta por el presidente. Los diputados y senadores¹ calificaban su propia elección. Eso no era una democracia, aunque la Constitución desde 1857 y, posteriormente en la vigente de 1917, dijera que lo éramos.

Entonces, ¿qué hace democrático a un Estado? Ésta es una pregunta que trataré de responder a lo largo de este ensayo, pero es fundamental hacer un recorrido por las reformas que de manera más relevante han caracterizado a nuestro Sistema Electoral para comprender el contexto que poco a poco lo ha trastocado.

II. Edificación de la democracia a partir de la creación del IFE

No se podría entender la evolución del órgano electoral y su contribución a la democracia sin destacar las reformas que fundamentalmente fueron moldeando el sistema que hoy existe en México. No obstante que el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) fue creado en 1990, las primeras elecciones organizadas por esta institución en 1991 fueron desoladoras. Esto es, ya que a pesar de que se buscaba que la institución fuera independiente del gobierno, al momento de su creación el IFE quedó presidido por el secretario de Gobernación (como representante del Poder Ejecutivo), y lo integrarían también cuatro representantes del Legislativo, representantes de los partidos políticos de manera proporcional y una nueva figura, la de los consejeros magistrados, que serían nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República. Las² y los consejeros magistrados en teoría no tendrían filiación partidista (Woldenberg, 2012, p. 37).

Lo cierto es que en el contexto político había una gran desconfianza después de la caída del sistema de 1988³.

-
- 1 No se usa lenguaje incluyente ya que efectivamente eran sólo hombres.
 - 2 El primer consejo que integró al IFE en 1990 sí contó con la presencia de dos mujeres.
 - 3 Recordemos que el 6 de junio de ese año se caracterizó por una serie de actos violentos en muchas casillas electorales. Lo más complejo se dio cuando se detuvo el flujo de información que debía emitir el sistema que había instalado la Secretaría de Gobernación, en un momento en el que los números que llegaban de la elección presidencial no estaban resultando

Posteriormente, se promulgó la reforma de 1994⁴; hasta este momento la Cámara seguiría siendo de 500 integrantes, 300 por distritos uninominales y 200 por listas plurinominales. Dicha normatividad establecía entonces que ningún partido en singular podría tener la mayoría calificada de votos necesaria para reformar la Constitución. Se dio fin a la auto calificación de las elecciones que se daba por los propios integrantes de la cámara de diputados, ahora, el Tribunal Federal Electoral sería el encargado de dicha calificación, aunque la del presidente de la República continuaría en manos del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados (Woldenberg, 2012, p. 42).

Por lo que ve al Senado, se modificó el número de escaños y su composición. Antes había cuatro legisladores por entidad en lugar de dos, se corrigió la sobrerrepresentación, limitando a 135 el número máximo de curules por partido, restricción que implicaba que a partir de entonces ninguno solo podría modificar la Constitución.

También se establecieron reglas más específicas para el financiamiento de los partidos políticos, mismas que hoy en día se mantienen vigentes. Se prohibió el financiamiento por parte de los poderes públicos, de extranjeros, de ministros de los cultos y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, de personas que vivan o trabajen en el extranjero, aun siendo mexicanas y de las empresas mercantiles. Además, por primera vez los partidos estaban obligados a presentar un informe de sus ingresos y gastos, y una comisión del Consejo General del IFE sería la encargada de revisarlos y el Tribunal Federal Electoral sería el encargado de imponer las sanciones (Woldenberg, 2012, p. 42).

En las elecciones presidenciales de 1994, por primera vez en la historia, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había perdido la mayoría en el Congreso (Becerra y Woldenberg, 2017: 191). No obstante, el hecho de que se hubiera probado que la contienda había sido asimétrica —dada la gran diferencia de recursos ejercidos por los partidos políticos— obligó a que el gobierno se comprometiera con lo que se llamó la “reforma electoral definitiva” (Becerra et al., 2005: 373).

Así, llegaría en 1996 la reforma electoral más ambiciosa. Se trazaron grandes temas en los que se alcanzó el consenso de los partidos (Woldenberg, 2012):

- Se concretó la autonomía total de los órganos electorales; desde entonces la autoridad electoral goza de plena independencia

favorables al PRI sino al FDN (Cárdenas Solorzano, 2004).

4 Esta reforma, aunque se aprobó en 1994, comenzó a trabajarse en 1993, por lo que formalmente se ubica como la reforma de 1993.

respecto al gobierno.

- Se introdujo certeza jurídica a la organización de los comicios al convertir al Tribunal en un órgano del Poder Judicial (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -TEPJF-) con plenas facultades para resolver de manera definitiva e inatacable los conflictos electorales tanto en el ámbito federal como estatal, por fin se eliminó esta atribución que aún preservaba el Colegio Electoral en lo relativo a las elecciones de la presidencia de la República (Peschard, 2008, p. 45).
- Se creó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, agregando nuevos procedimientos de defensa tanto para los ciudadanos como para los partidos.
- En la composición de la Cámara de Diputados: se fijó un nivel máximo de sobrerrepresentación de ocho puntos con relación a los votos obtenidos. También se incrementó el umbral de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional, del 1.5 al 2 por ciento. (Bartolo, 2011: 83) Por lo que ve al Senado, ahora se integraría con un total de 128 integrantes. En cada una de las 32 entidades se elegirían dos senadurías de mayoría relativa y una tercera asignada a la primera minoría. Las 32 senadurías restantes serían elegidos por el principio de representación proporcional por un sistema de lista votada en el ámbito nacional.
- Se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México mediante la elección directa de su jefatura de Gobierno y de las jefaturas de las 16 delegaciones políticas en que se divide la capital, pues hasta antes de esa reforma la capital del país era gobernada por un jefe del Departamento del D.F., que era nombrado directamente por el presidente (Woldenberg, 2012: 114). En ese periodo, el DF tuvo por primera vez un Código Electoral propio (Peschard, 2008: 47).
- Se transformó de forma importante el régimen legal de los partidos políticos. Se estableció un procedimiento para obtener el registro, se suprimió la opción del registro condicionado que permitía a las organizaciones políticas participar en las elecciones federales (Woldenberg, 2012: 113).
- El financiamiento privado se ajustó a los montos de los donativos de simpatizantes y se prohibieron las aportaciones anónimas, lo que incrementó las atribuciones de fiscalización del IFE.
- Se dispuso que los partidos mantuvieran acceso a la radio y televisión mediante los tiempos que correspondían al Estado para

difundir programas permanentes, especiales y complementarios, que se sumaban a aquellos que contrataban los propios partidos (Astudillo Reyes, 2018: 91-92). Dado el financiamiento generoso que los partidos percibían por parte del Estado, estuvieron en capacidad de comprar, como nunca, espacios en radio y televisión. En cuanto al financiamiento de los partidos, se dio una distribución mucho más equitativa y se incrementó de manera considerable; se repartió bajo la fórmula que hoy conocemos (Woldenberg, 2012, pp. 115–116).

- También se incrementó el porcentaje requerido para que un partido político nacional pudiera conservar su registro: mínimo del 2 por ciento, y se reconoció la figura de la agrupación política nacional (Bartolo, 2011: 84).
- Se incorporaron los principios electorales de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad. Además, en la reforma se estableció que las entidades federativas tendrían dos tipos de autoridades electorales: administrativa (encargada de organizar los comicios) y jurisdiccional (encargada de resolver los conflictos). Como consecuencia de ello, todos los estados modificaron sus leyes electorales entre 1994 y 1999 (Peschard, 2008: 46).

Esta reforma dejó condiciones de equidad mucho más proporcionadas para los partidos políticos, lo que generaría elecciones más competitivas en un terreno más parejo, el acceso al financiamiento más equitativo y el acceso a medios de comunicación fueron torales para fortalecer a los partidos de oposición.

El resultado de esa reforma de gran calado se reflejaría sin duda en las elecciones del 2000. Al iniciarse el 2000 el Partido Acción Nacional (PAN) gobernaba siete estados de la República, el PRI 21 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuatro. De las 32 capitales de los estados (incluyendo al Distrito Federal) 14 eran gobernadas por el PRI, 12 por el PAN y seis por el PRD (Woldenberg, 2012: 123). Hasta este punto, vale la pena destacar que en 1988 sólo 39 municipios eran gobernados por partidos políticos distintos al PRI. En 1990 la cifra ascendió a más de 150 y en el 2000 esa cifra se incrementaría a 1,054 municipios gobernados por la oposición (Becerra y Woldenberg, 2017: 191).

Las elecciones de 2000 representaron un avance muy importante en la construcción del camino democrático, algunos autores como Woldenberg incluso destacan este año como en el que se consumó la democracia mexicana, al haberse logrado la alternancia en la presidencia de la República después de más de 70 años de que el partido hegemónico

estuviera en el poder.

Después de las elecciones del 2000 se hablaba entonces de la necesidad de reformas, sobre todo enfocadas a la revisión del financiamiento de los partidos y su acceso a los medios de comunicación, así como a la imperante necesidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas (Peschard, 2008: 46).

La reforma constitucional de 2007 cambió radicalmente la regulación que existía desde 1996. Ahora se establece de forma determinante que los partidos no podían contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación, rigiéndose a partir de la reforma de la siguiente manera (Córdova, 2008: 696–697):

- Los partidos políticos podían acceder a la radio y a la televisión únicamente a través de los tiempos públicos.
- El IFE se instituye como la única autoridad facultada para administrar esos tiempos. Dicha competencia también se extendió al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.
- Además, se contemplaban una serie de prohibiciones, entre ellas: la prohibición a los partidos de no poder contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato; no transmitir en México mensajes contratados en el extranjero; la prohibición para realizar expresiones que denigraran a instituciones o a partidos o que calumniaran a las personas; entre otras.

Estas nuevas disposiciones se aplicarían en las elecciones del 2012, en las que se dio nuevamente la alternancia en la presidencia de la República para que nuevamente el PRI retomara el poder, ahora coaligado con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y encabezado por Enrique Peña Nieto.

La reforma de 2014 ha sido una de las más profundas que ha vivido nuestro sistema electoral. Es la reforma que terminó por estructurar el sistema que hoy tenemos. Podríamos decir que se agrupa en cinco grandes temas:⁵

- **Régimen de gobierno.** La novedad es la figura de gobierno de

5 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014, primera sección, disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf, consultado el 20 de febrero de 2023.

coalición, por el que podrá optar el presidente en cualquier momento de su gestión, después de haber firmado un convenio con los partidos políticos y obtenido la aprobación del Senado (art. 89, fracción XVII). Otro cambio importante es la introducción de la elección consecutiva.

- **Autoridades electorales.** Se modifica de manera sustancial la estructura y la distribución de la facultad de organización electoral. En primer lugar, la reforma desaparece al IFE y en su lugar crea al Instituto Nacional Electoral (INE). La función básica del INE es la de organizar las elecciones federales, sin embargo, se le otorgan también facultades en el ámbito local. Se incrementó el número de consejerías electorales a 11 y cambió el procedimiento de nombramiento del Consejo General. La reforma también creó un Servicio Profesional Electoral Nacional, tanto del INE, como de los organismos públicos locales (41, base V, apartado D).
- **Régimen de partidos.** Con la reforma, el requisito para mantener el registro se eleva a rango constitucional y ahora se requiere el 3 por ciento de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión (art. 41, base I). Se ordenó la creación de una Ley General de Partidos Políticos en la que se incorporaron las coaliciones flexibles y la modificación en la definición de la coalición parcial (art. Segundo transitorio, fracción I, inciso f). Se introdujo el principio de paridad 50 por ciento y 50 por ciento en la postulación de candidaturas (art. 41, base I).
- **Fiscalización.** El artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo, establece que el INE estará encargado de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y destino de todos los recursos de los partidos y candidatos. Además, se establece la causal de nulidad de la elección por el rebase del tope de gasto de campaña en un 5 por ciento del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas (art. 41, base VI).
- **Comunicación política.** Se introduce una nueva causal de nulidad por compra de cobertura informativa en radio y televisión (art. 41, Base VI). La Constitución señala que se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menos al 5 por ciento. La reforma modifica la restricción a la propaganda negativa, que queda for-

mulada en nuevos términos: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas” (art. 41, base III, apartado C), y obliga al Congreso a emitir una ley que regule la propaganda gubernamental (art. Tercero transitorio).

A partir de la reforma 2014, la Constitución establece ciertas reglas básicas respecto de las consultas populares.

El sistema electoral mexicano es probablemente uno de los más robustos, pero también impulsores de los derechos de las mujeres. El 14 de mayo de 2019 se aprobó en el Senado de la República el proyecto de decreto por el que se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la minuta fue enviada a la Cámara de Diputados para su proceso. La reforma establece la obligatoriedad constitucional de observar el principio de paridad en la integración de los Poderes de la Unión, este esquema debe ser igual para los estados e integración de ayuntamientos. (Gutiérrez y Plácido, 2019, p. 1)

El sistema electoral mexicano ha transitado por un proceso de evolución nada sencillo. Comenzamos con un anhelo de democracia e igualdad, pero inmersos en un modelo autocrático con una fuerza hegemónica que por más de setenta años concentró el poder, las reformas electorales después de cada elección fueron encontrando áreas de oportunidad que dieron paso al pluralismo político, la competitividad electoral, la fiscalización y rendición de cuentas, la equidad en la contienda, así como la inclusión, hasta donde los consensos e intereses partidistas lo han permitido, nuestras reformas electorales han sido una especie de ensayo y error una y otra vez, hasta que finalmente llegamos al punto en que nos encontramos.

III. Análisis del contexto actual de la democracia y reflexiones finales

En la parte introductoria, dejé abierta una pregunta: ¿qué hace democrático a un Estado? Como lo vimos en líneas atrás, no es el hecho de que lo diga la Constitución, pues la historia nos ha enseñado que los anhelos planteados en un documento jurídico y político, como es nuestra constitución, no necesariamente se ven traducidos a la realidad social, ya que se requiere de grandes acciones, que permitan materializar los contenidos normativos.

Si bien, se nos ha ilustrado a la democracia desde su más simple

definición etimológica como el *poder del pueblo* o el *gobierno del pueblo*, lo cierto es que, la propia evolución de la sociedad ha transformado también las esperanzas y las exigencias puestas en lo que hoy conocemos como un sistema democrático.

Hoy la democracia no sólo se concibe como la decisión de las mayorías reflejada a través de algún medio de votación. La democracia se refiere a la importancia de la participación de las mayorías en la toma de decisiones, no solo a través de elecciones que invariablemente deben ser periódicas, libres y competitivas, también a través de la participación efectiva de la ciudadanía en condiciones de igualdad, en un contexto de pluralismo político que ofrezca opciones de participación distintas, donde resulta imperante, la necesidad de respetar, escuchar e incluir a las minorías, así como de garantizar los derechos humanos; y algo que es fundamental, es la autonomía del árbitro electoral y la separación de poderes.

México no es una democracia consolidada, es apenas una democracia en construcción. Sobre todo si partimos de que la competitividad electoral se consolidó apenas en el 2000 con la primera alternancia en la presidencia de la república y, evidentemente, hay muchos aspectos que no hemos consolidado en nuestro país, como la inclusión real de grupos minoritarios o sub representados, como la garantía plena de los derechos humanos, como la participación efectiva de la mayoría de las y los ciudadanos (al tener altos niveles de abstencionismo) que claramente están vinculados con la baja satisfacción de sus demandas sociales, económicas, educativas, laborales, de salud, de seguridad, de servicios públicos, etcétera.

Ahora bien, ¿qué papel ha jugado el INE en este proceso de construcción democrática? Esta institución ha sido un elemento clave para que las elecciones se desarrollen con reglas claras, mediante la emisión de normatividad (reglamentos, manuales, lineamientos, acuerdos que regulan procedimientos) lo que ha permitido establecer los detalles no previstos en la legislación, y dar certeza para ejecución precisa de todas sus atribuciones.

El INE ha garantizado certeza y legalidad a los institutos y actores políticos. A los institutos electorales locales y desde luego a la ciudadanía en general, aún frente a las lagunas que no en pocas ocasiones han dejado de atender los Congresos federal y locales, lejos de inaplicar o limitar derechos, se ha convertido en una institución pionera en grandes temas como la inclusión, la fiscalización, el voto electrónico desde el extranjero, la credencialización, la profesionalización efectiva de las personas. Aunado a lo anterior, esta institución por el diseño de su es-

estructura se ha ido fortaleciendo en cuanto a su independencia, lo que ha sido particularmente relevante en nuestro país, pues la confianza que la ciudadanía tiene en las elecciones o en el proceso electoral está íntimamente relacionada con la autonomía del órgano electoral.

IV. Fuentes de información

- ASTUDILLO REYES, C. I., 2018, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, primera edición, Secretaría de Gobernación: Secretaría de Cultura: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- BARTOLO, M. S. G., 2011, *Las reformas electorales a nivel federal en México*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 166, 15.
- BECERRA, R., SALAZAR, P., y WOLDENBERG, J., 2005, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, 3ª. edición, Cal y Arena.
- BECERRA, R., y WOLDENBERG, J., 2017, *La democracia mexicana ¿comenzar de cero?*, en BECERRA, R. (Ed.), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, primera edición, Siglo XXI.
- CÁRDENAS SOLÓRZANO, C., 2004, *La Jornada*, <https://www.jornada.com.mx/2004/04/02/022a1pol.php?fly=1>
- CÓRDOVA, 2008, *La reforma electoral y el cambio político en México*, en D. Zovatto G. y J. de J. Orozco Henríquez (Eds.), *Reforma política y electoral en América Latina: 1978-2007*, 1ª. edición, Universidad Nacional Autónoma de México: IDEA Internacional.
- CRESPO, J. A., 2000, *La reforma electoral pendiente*, VII (2), 36.
- GUTIÉRREZ, D. R., y PLÁCIDO, E. C., 2019, *Paridad de género en todo*, Centro de Estudios Legislativos para la Igualdad de Género, 7, <https://genero.congresocdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/Hoja-informativa-ParidadenTodo-06062019-1.pdf>
- HARTLYN, J., Mccoy, J., y MUSTILLO, T. M., 2009, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”, *América Latina Hoy*, 51. <https://doi.org/10.14201/alh.1330>
- PESCHARD, J. (Ed.), 2008, *La dimensión federal de la democratización electoral*, en *El federalismo electoral en México*, 1ª. edición, Cámara de Diputados, LX Legislatura: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Miguel Ángel Porrúa.

WOLDENBERG, J., 2012, *Historia mínima de la transición democrática en México*, 1ª. edición, El Colegio de México.

NUESTRO TEMA

LA CONSTRUCCIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS DE GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DESDE LOS ÓRGANOS ELECTORALES LOCALES

**CARLA IVETTE MARTÍNEZ BALDERAS
MONSERRAT OLIVOS FUENTES**

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto analizar la construcción de las acciones afirmativas en el sistema electoral mexicano, explorando cuáles son los orígenes de esta figura, el desarrollo que ha tenido, así como la forma en la que operan actualmente. Lo anterior, con la finalidad de describir un panorama general de las reglas existentes para la protección de los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad en México.

Palabras claves: acciones afirmativas, grupos en situación de vulnerabilidad, derechos político-electorales

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the construction of affirmative actions in the system Mexican electoral, exploring the origins of this figure, the development it has had, as well as like the way they currently operate. It above, in order to describe an overview of the existing rules for the protection of the rights of vulnerable groups in Mexico.

►Licenciada en derecho por la Universidad de Guanajuato, cursa la Maestría en Justicia Constitucional en citada universidad, programa acreditado Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología. Actualmente se encuentra adscrita a la tercera ponencia del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.

►Doctora en Derecho con mención honorífica por la Universidad Autónoma de Nayarit, maestra en Derecho de la Información y licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Profesora investigadora de tiempo completo del Departamento de Derecho de la Universidad de Guanajuato. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONAHCyT

Keywords: affirmative actions, groups in situation of vulnerability, political-electoral rights.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Qué es un grupo en situación de vulnerabilidad?* III. *¿Cómo han funcionado las acciones afirmativas en materia electoral en México?* IV. *Acciones afirmativas reales para grupos en situación de vulnerabilidad*. V. *Las cuotas de grupos en situación de vulnerabilidad en las entidades federativas*. VI. *Reforma electoral e incorporación de las acciones afirmativas*. VII. *Conclusión*. VIII. *Fuentes de información*.

I. **Introducción**

Los derechos político-electorales son prerrogativas a favor del ciudadano que hacen efectiva su participación en la toma de decisiones individuales y colectivas en un Estado; sin embargo, su tutela no ha sido un asunto sencillo ante los avances y retrocesos para la consolidación democrática. En México su ejercicio efectivo ha transitado por diversos estadios que de forma gradual se amplían y alcanzan nuevos límites, como ocurre con el derecho al voto, que eventualmente no sólo implica ir a las urnas, sino que se configura desde dos vertientes, la activa y la pasiva, dada la progresividad que caracteriza a los derechos humanos.

Mientras la vertiente activa consiste en el ejercicio de la capacidad que tenemos como ciudadanía para acudir a las urnas durante los procesos de elección para la toma de decisiones, la segunda vertiente trata de la oportunidad de participar al postularse en una candidatura para un puesto público. A partir de esta dualidad se han planteado nuevos alcances del derecho al voto, al percibir las crecientes necesidades de la ciudadanía que se tornan en exigencias para el Estado mexicano.

Esto es así, pues al haberse garantizado el derecho a acudir a las urnas para todas las personas mayores de 18 años (hombres y mujeres) en condiciones de igualdad normativa, surge el cuestionamiento respecto al derecho al voto pasivo y su igualdad sustantiva, porque estadística-

mente¹ quienes ocupaban las candidaturas² (que eventualmente se convertirían en ejercicio del poder a través de ganar un cargo de elección popular en un proceso electoral) eran hombres *cisgénero heterosexuals*³, razón que provoca las primeras acciones afirmativas dentro del sistema político mexicano.

Entendiendo a las “acciones afirmativas” —de acuerdo con los criterios desarrollados en el sistema jurídico—, como los mecanismos creados por las autoridades en el ámbito de sus competencias, tendientes a crear condiciones que disminuyan la desigualdad respecto de los grupos en situación de vulnerabilidad, existente mediante la implementación de estrategias que promuevan el acceso efectivo a derechos⁴.

II. ¿Qué es un grupo en situación de vulnerabilidad?

Como se mencionó líneas arriba, existen necesidades de la ciudadanía que se transforman en exigencias para el Estado. Una de las constantes en un Estado constitucional y democrático de derecho es la búsqueda de la igualdad, la cual se acentúa debido a la diversidad de condiciones sociales, culturales y económicas en las que crecemos y nos desenvolvemos las personas que conformamos justamente ese Estado.⁵

- 1 Humphrey, Carla, “Panel: Cultura cívica y género antes nuevos contextos de exigencia”, en el marco del XXXII Congreso Internacional de Estudios Electorales, México, 15 de octubre de 2021, <https://centralectoral.ine.mx/2021/10/15/intervencion-de-carla-humphrey-en-el-panel-cultura-civica-y-genero-antes-nuevos-contextos-de-exigencia-en-el-marco-del-xxxii-congreso-internacional-de-estudios-electorales/>
- 2 “[...] en el tema de gubernaturas, del año 1953, este aniversario o conmemoración del reconocimiento del voto de las mujeres, al 2020, se eligieron 351 personas para desempeñarse como titulares de los poderes ejecutivos locales, resultando electos 344 hombres, es decir, el 98 por ciento y solamente siete mujeres, es decir, el dos por ciento [...]”. Idem.
- 3 Comprendiendo por *cisgénero*, la categoría de identidad de género de la persona y *heterosexual* a la preferencia sexual que se tiene, en el caso se habla de alguien que se identifica como el género tradicional asignado a su sexo biológico y cuya preferencia sexual se establece con personas del sexo opuesto al suyo.
- 4 LXII Legislatura, “Programa de trabajo. Comisión de atención a grupos vulnerables”, México, 2013, https://www.senado.gob.mx/comisiones/atencion_grupos/docs/Programa2_LXII.pdf
- 5 Nikken, Pedro, “Los presupuestos de los derechos humanos”, Revista IIDH, Costa Rica, vol. 59, 2014, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32984>.

Así, considerando esta diversidad de características surgen los grupos en situación de vulnerabilidad; éstos son una porción de la sociedad en la que confluyen elementos que les colocan en un estado de indefensión mayor que al resto de personas de esa misma colectividad. Este concepto surge recientemente, aun cuando sus antecedentes se trasladan a la comprensión de la “marginación”⁶, que inicialmente se concebía como un elemento base para determinar el grado de vulnerabilidad de un sector social, es decir, era el estatus socio-económico ostentado. Luego, se desligó este factor como una variable para darle el calificativo de “vulnerable” a un grupo, pues se comprende que la capacidad adquisitiva de una persona no es condición forzosa para que se le pueda considerar como tal, es decir, si bien puede ser un factor, no implica que no puedan existir otros distintos a este, e incluso ni siquiera influir en la determinación de la “vulnerabilidad”.

En el caso de México, los grupos vulnerables pueden ser definidos como aquellos en los que sus personas integrantes, debido a condiciones —permanentes o temporales—, se encuentran en situaciones de riesgo, inseguridad, indefensión y desventaja, derivadas de un conjunto de factores sociales, de características jurídicas, personales y culturales⁷.

Con base en estas consideraciones y de conformidad a diversas modificaciones al marco jurídico nacional (reforma en materia de derechos humanos del 2011), actualmente México ha desarrollado la interpretación de las disposiciones protectoras de derechos humanos, que al sustentarse en principios como la progresividad, ha permitido que contemplemos de una manera integral a las personas, lo cual actualiza la posibilidad de detectar condiciones de desigualdad que antes podrían haber sido normalizadas.

De esta manera, tenemos que el primer grupo en escenario de vulneración en México se identifica con las mujeres⁸, enseguida surge el reconocimiento a las personas pertenecientes a pueblos y comunidades

pdf, pp. 173-244.

6 LXII Legislatura, “Programa de trabajo. Comisión de atención a grupos vulnerables”, cit.

7 LXII Legislatura, “Programa de trabajo. Comisión de atención a grupos vulnerables”, cit.

8 A partir de las recomendaciones de la autoridad electoral para incluir mujeres en las candidaturas, posteriores cuotas de género y el actual principio de paridad.

indígenas⁹, las personas “de la diversidad sexual” (usualmente reconocidas como el colectivo LGBTIQ+), migrantes, personas con discapacidad, afromexicanas¹⁰ y, en un sentido protector de derechos humanos, se ha hecho mención de que existen aún más¹¹.

III. ¿Cómo han funcionado las acciones afirmativas en materia electoral en México?

La implementación de las acciones afirmativas en el sistema político comienza con asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de la mujer, ante la necesidad de crear medios para la inclusión de ellas en la vida política debido a la mínima intervención que tenían. La primera de estas se estudia desde las recomendaciones hechas a los partidos políticos, como la manifestación de una acción afirmativa, pues constituye una declaración en favor de las mujeres para procurar su derecho al voto pasivo. Eventualmente, las medidas se ampliaron para crear barreras de protección y evitar las llamadas “válvulas de escape”, es decir, los caminos alternos que los partidos políticos podían tomar para evadir las normas y aprovechar los vacíos legales.

En 2019 el despliegue normativo de estas acciones para el ejercicio de los derechos de las mujeres se elevó a la categoría de principio constitucional, lo cual se puede considerar la máxima expresión de una acción afirmativa en materia electoral que hasta ahora se ha desarrollado en la historia jurídica mexicana.

Así también, el avance constitucional para la consecución de la igualdad sustantiva de las mujeres hizo evidentes las omisiones o deficiencias de las necesidades que surgían desde diversos colectivos específicos de la sociedad mexicana, como los observados ante las autoridades electorales competentes para solicitar la creación de cuotas de candidaturas para grupos en situación de vulnerabilidad.¹²

9 Por diversa regulación en la Federación y entidades, para implementar cuotas para personas pertenecientes a este colectivo.

10 Cuyo apogeo se dio durante el proceso electoral 2020-2021, en el que solicitaron la creación de cuotas para cada uno de esos grupos vulnerables en diversas entidades federativas, en la federación y bajo diversas modalidades.

11 En algunos casos se hace referencia a población joven (cuyo rango de edad oscila entre los 18 y 29 o 30 años) y los adultos mayores.

12 Ramírez Hernández, Susana, “Acciones afirmativas para garantizar la representación política de grupos históricamente discriminados y subrepre-

De manera paralela, las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, objeto de la discriminación histórica y sistemática desde antes del surgimiento del Estado mexicano, han adolecido las políticas de exterminio, integracionistas o asimilacionistas. No obstante, esta resistencia a los embates por parte del Estado fue detonante para que a principios del presente siglo se reconociera la autonomía y libre determinación de sus derechos, en lo colectivo e individual.

En materia de derechos político-electorales se establecieron sistemas alternativos de elección en el ámbito municipal y se consagró el derecho a la representación indígena. A partir del avance constitucional, las tensiones generadas ante la dualidad de los sistemas han trasladado la lucha de los pueblos originarios a los órganos jurisdiccionales electorales para superar los obstáculos y proceder ante omisiones, deficiencia o falta de voluntad de las autoridades.

Los precedentes jurisdiccionales fueron determinando en sus resoluciones iniciativas a implementarse por autoridades administrativas para asegurar los derechos de representación indígena. Como ocurrió en 2004, al determinar en el acuerdo CG-104/2004 del Consejo General del extinto Instituto Federal Electoral los criterios para la distritación, incorporando el lingüístico, del que derivaron 28 distritos indígenas. Si bien en el proceso de distritación los grupos indígenas fueron ajenos a dicho proceso, este marcó un precedente para la representación a partir de acciones afirmativas.

Bajo este contexto, las acciones afirmativas de los grupos en situación de vulnerabilidad evidencian la lucha de colectividades que integran un Estado tan diverso y plural, que requieren de su participación en la toma de decisiones.

IV. Acciones afirmativas reales para grupos en situación de vulnerabilidad

Las acciones afirmativas, en su mayoría, han sido producto de la actuación de los órganos jurisdiccionales y administrativos electorales, pues han sido las personas pertenecientes a dichos grupos, quienes han accionado el sistema de justicia para manifestarse frente a la regulación nula o deficiente que se da por parte de los poderes legislativos.

Fue durante el proceso electoral 2020-2021 que se intensificó el desarrollo y creación de diversos criterios para la inclusión de distintas poblaciones en situación de vulnerabilidad. A partir de ese momento, y

sentados”, *notasestratégicas*, México, Senado de la República, 2023.

al día de hoy, se han intentado perfeccionar los criterios de aplicación de estas medidas, pues ya no sólo se señalan las deficiencias del sistema en cuanto a la contemplación de grupos minoritarios, sino que se establecen bases para que funcionen de manera adecuada y, con ello, garantizar la eficacia de la medida en cuestión.

De acuerdo con Freidenberg y Alva Huitrón¹³, quienes realizaron un estudio sobre las cuotas en los casos de las mujeres, se deben contar con algunos elementos imprescindibles para que exista una real configuración de una acción afirmativa, lo que, para el caso de este artículo, *mutatis mutandi* se propone su aplicabilidad como una fórmula genérica para cualquier grupo vulnerable.

Partimos de que existe un principio básico denominado “exigencia nominativa en las candidaturas”, que presupone el establecimiento de una disposición clara sobre el porcentaje de candidaturas asignables al grupo vulnerable para el que se aplique la medida, lo cual conforma la regla a seguir por quienes son parte del sistema político. Posterior a la definición de la regla, debe reforzarse con una segunda disposición llamada “exigencia de mandato de posición”, la cual fungirá como complemento al estipular de forma específica algunas características bajo las que operará la primera de las reglas recién referida, pues deberá establecer que ese porcentaje debe colocarse en posiciones estratégicas en las que existan verdaderas oportunidades para que se gane un cargo de elección popular, ello dentro de un proceso electoral determinado.

Una vez realizadas ambas reglas previas, tendrá que contemplarse la existencia de sanciones ante el incumplimiento de ellas, las cuales pueden ser de distinta naturaleza, pero con el fin de evitar que haya salidas alternas para no solventar las exigencias. Basados en esta fórmula, se deben crear los mecanismos para la inclusión y protección de los derechos de las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad, con el objeto de que sean “acciones afirmativas” reales; al tener eficacia y no únicamente simulaciones.

V. Las cuotas de grupos en situación de vulnerabilidad en las entidades federativas

En la actualidad, las autoridades electorales han desarrollado acciones a

13 Freidenberg, Flavia, et al. “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel”, *La representación política de las mujeres en México*, México, UNAM-INE, 2017, pp. 1-43.

Tabla 1. Acciones afirmativas a personas en situación de vulnerabilidad en las entidades federativas del Estado mexicano

| Entidad federativa | Grupos en situación de vulnerabilidad para los que se han creado acciones afirmativas |
|---------------------------|---|
| Aguascalientes | Personas con discapacidad y de la diversidad sexual |
| Baja California | Personas indígenas, con discapacidad, jóvenes y de la diversidad sexual. |
| Baja California Sur | Personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, jóvenes y de la diversidad sexual |
| Campeche | Indígenas, discapacidad, jóvenes y de la diversidad sexual |
| Coahuila de Zaragoza | Indígenas y afromexicanas |
| Colima | Personas jóvenes |
| Chiapas | Personas indígenas, jóvenes y de la diversidad sexual |
| Chihuahua | Indígenas, jóvenes, diversidad sexual y adultas mayores |
| Ciudad de México | Personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, jóvenes, de la diversidad sexual y residentes en el extranjero |
| Durango | Indígenas, con discapacidad, jóvenes, diversidad sexual y residentes en el extranjero |
| Guanajuato | Personas indígenas |
| Guerrero | Personas indígenas, afromexicanas, de la diversidad sexual y residentes en el extranjero |
| Hidalgo | Personas indígenas, con discapacidad, jóvenes y de la diversidad sexual |
| Jalisco | Personas indígenas y jóvenes |
| Edo. de México | Ninguna |
| Michoacán de Ocampo | Personas indígenas, con discapacidad, jóvenes y de la diversidad sexual |
| Morelos | Indígenas, afromexicanas, con discapacidad, jóvenes, de la diversidad sexual y adultas mayores |
| Nayarit | Indígenas y residentes en el extranjero |
| Nuevo León | Indígenas, con discapacidad, jóvenes y diversidad sexual |
| Oaxaca | Personas indígenas, afromexicanas, con discapacidad, jóvenes, de la diversidad sexual y adultas mayores |
| Puebla | Personas indígenas, con discapacidad y de la diversidad sexual |
| Querétaro | Personas indígenas |
| Quintana Roo | Indígenas y jóvenes |

| | |
|---------------------------------|---|
| San Luis Potosí | Indígenas y jóvenes |
| Sinaloa | Indígenas y de la diversidad sexual |
| Sonora | Personas indígenas, con discapacidad y de la diversidad sexual |
| Tabasco | Personas indígenas y jóvenes |
| Tamaulipas | Ninguna |
| Tlaxcala | Personas indígenas, jóvenes y de la diversidad sexual |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | Indígenas, afroamericanas, discapacidad, jóvenes y de la diversidad sexual |
| Yucatán | Personas indígenas, con discapacidad, jóvenes, de la diversidad sexual y adultas mayores |
| Zacatecas | Personas indígenas, con discapacidad, jóvenes, de la diversidad sexual y residentes en el extranjero. |

Fuente: Infografía sobre acciones afirmativas en postulación de candidaturas durante el proceso electoral 2020-2021, creada por el Instituto Nacional Electoral.

favor de diversos grupos, mediante la expedición de lineamientos (administrativos) y sentencias (judiciales) que ordenan la reglamentación, con variaciones diversas en la federación y las entidades federativas, a través de diversos criterios, esto para personas de pueblos y comunidades indígenas, pertenecientes al colectivo LGBTIQ+, personas con discapacidad e incluso categorías por edad, jóvenes y adultas mayores; como se puede apreciar en la siguiente tabla respecto al proceso electoral 2020-2021 (Tabla 1)

Lo que evidencia esta información¹⁴ es que, en efecto, existe un esfuerzo por parte del Estado mexicano para atender las demandas sociales y cimentar una sociedad incluyente de todas las personas que la conforman, con el fin de tener una auténtica observancia de los derechos humanos. Sin embargo, aún nos encontramos en una etapa de experimentación al respecto, porque es una muestra clara de que no hay uniformidad en los criterios.

.....

14 Tal información es referencial, pues en diversas entidades y en la federación, se han retomado las acciones afirmativas para perfeccionar su concepción, o bien, para crear nuevas.

VI. Reforma electoral e incorporación de las acciones afirmativas

El Estado mexicano transita por una etapa de transformaciones sin precedente, puesto que a pesar de que no todos son fenómenos inéditos, el hecho de que concurren tantas situaciones diversas en un periodo tan corto de tiempo, ha provocado cambios drásticos y trascendentales para la historia de nuestro país. En materia electoral no ha sido la excepción. Durante el año pasado se estuvieron discutiendo distintas iniciativas de reforma a la ley electoral, desde una constitucional, hasta lo que coloquialmente se le conoció como el “Plan B”, que es una de carácter legal a las principales normativas federales, la cual repercute en diversas áreas de las entidades, aprobándose esta última propuesta.

Para lo que concierne al tema de las acciones afirmativas, en esta reforma, aprobada en marzo de 2023¹⁵ y vigente desde ese mismo mes, se contemplan disposiciones para regular candidaturas de “cuotas”. Resulta relevante tener esto en cuenta, porque a pesar de que a la aparición de este estudio (abril de 2023) la reforma no tiene efectos, pues están pendientes de resolución diversos medios de impugnación y existe una concesión de la suspensión hasta que no se emita una sentencia, tiene disposiciones que debemos analizar desde ahora para saber cuáles son sus implicaciones. En concreto, en el artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, dispone lo que sigue:¹⁶

[...]

4. En observancia al principio de igualdad sustantiva, los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios, al menos 25 postulaciones:

- a) Personas pertenecientes a una comunidad indígena;
- b) Personas afromexicanas;
- c) Personas con discapacidad;
- d) Personas de la diversidad sexual;
- e) Personas residentes en el extranjero, y
- f) Personas jóvenes.

15 “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de marzo de 2023, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0.

16 *Idem*.

En las diputaciones de mayoría relativa, las anteriores acciones afirmativas podrán ser postuladas en cualquier distrito electoral federal.

En el caso de las diputaciones por el principio de representación proporcional, las referidas acciones afirmativas se ubicarán en dos bloques ubicados en los primeros veinte lugares.

Es facultad exclusiva del Congreso de la Unión emitir mediante el proceso legislativo establecido en la Constitución, las normas que regulen el proceso de postulación de candidaturas, lo cual constituye la reserva de dicha materia, que no podrá ser regulada, contrariada o modificada por otras de carácter secundario como acuerdos, lineamientos o reglamentos que por jerarquía normativa se encuentren subordinados a la ley.

...

De lo transcrito se puede advertir que el legislador en esta ocasión sí toma en consideración las nuevas demandas sociales, puesto que ya se establecen de forma explícita las acciones afirmativas, numerando incluso los grupos que se calificarán como en estado de vulnerabilidad, siendo un listado limitativo, que restringe la interpretación en cualquier sentido. En un análisis de los elementos que conforman esta figura, podemos obtener diversas conclusiones:

La consideración del legislativo para hacer explícita la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad en las candidaturas a cargos de elección popular. Esto demuestra que ahora hay una noción sobre la existencia de las brechas de desigualdad, lo cual implica que se reconoce el hecho de que las condiciones particulares de ciertos grupos inciden directamente en su grado de susceptibilidad frente a los riesgos sociales.

Sin embargo, la manera en la que se reguló no es la más adecuada, pues si nos referimos ya en párrafos anteriores a que existen diversas formas y medidas que se han creado por las autoridades, el hecho de reducir la figura de las acciones afirmativas para grupos vulnerables a un solo artículo, en términos genéricos y, que además no admiten interpretación alguna, es implementar una acción afirmativa normativa que no necesariamente tendrá efectos en lograr la igualdad sustantiva, objeto para el que se crea.

VII. Conclusión

Resulta trascendental observar líneas de acción para respetar la progresividad de los derechos humanos, con el fin de que el marco normativo de las acciones afirmativas se mejore, encaminado a crear un panorama

de protección real para aquellas personas a las que se dirigen, teniendo en cuenta todos los precedentes y experiencias generadas por los órganos electorales locales.

No se trata de crear políticas simbólicas para cumplir con principios y mandatos constitucionales y convencionales, sino de instituir prácticas que se encaminen a promover el ejercicio pleno de los derechos político-electorales.

En tales circunstancias, tras las modificaciones legales que se implementaron por la reforma del “Plan B”, se puede determinar que resultaban de su necesaria consideración, pero llevada a la práctica presenta muchas deficiencias, las que no son del todo justificables al ya existir una construcción sustentada en estudios y análisis. Lo anterior, aunado a que se prohíbe que existan disposiciones de cualquier carácter que regulen de forma específica esta figura.

Por tanto, si la actual regulación carece de exhaustividad en su creación legislativa, se deben buscar medios más idóneos para producir mejor regulación, tales como, observar los estudios sobre las disposiciones que se encuentran vigentes a partir de un diálogo tanto en la federación como en las entidades federativas, para determinar cuál es la mejor de todas ellas, o bien, construir una que se nutra de todas las bondades de las ya existentes para generar una óptima, con el fin de proteger los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad que concurren en nuestra sociedad mexicana.

VIII. Fuentes de información

FREIDENBERG, FLAVIA, et al., 2017. “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel”, *La representación política de las mujeres en México*, México, UNAM-INE.

HUMPHREY, CARLA, 2021, “Panel: Cultura cívica y género antes nuevos contextos de exigencia”, en el marco del *XXXII Congreso Internacional de Estudios Electorales*, México, 15 de octubre de 2021, <https://centralectorale.ine.mx/2021/10/15/intervencion-de-carla-humphrey-en-el-panel-cultura-civica-y-genero-antes-nuevos-contextos-de-exigencia-en-el-marco-del-xxxii-congreso-internacional-de-estudios-electorales/>

LXII LEGISLATURA, 2013, “Programa de trabajo. Comisión de atención a grupos vulnerables”, México, https://www.senado.gob.mx/comisiones/atencion_grupos/docs/Programa2_LXII.pdf

NIKKEN, PEDRO, 2014, “Los presupuestos de los derechos humanos”,

Revista IIDH, Costa Rica, Vol. 59, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32984.pdf>.

RAMÍREZ HERNÁNDEZ, SUSANA, 2023, “Acciones afirmativas para garantizar la representación política de grupos históricamente discriminados y subrepresentados”, *notasestratégicas*, México, Senado de la República, 2023. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5681325&fecha=02/03/2023#gsc.tab=0.

NUESTRO TEMA

ESTADO DE MÉXICO Y COAHUILA: RESULTADOS Y REACOMODOS POLÍTICOS

ANDRÉS MÉNDEZ SANDOVAL

Resumen

El domingo 4 de junio de 2023 se efectuaron elecciones para gobernador en el Estado de México y para gobernador y diputados locales en Coahuila. La jornada electoral transcurrió con estabilidad, salvo algunos incidentes, entre los más graves, las detenciones arbitrarias que sufrieron algunos militantes del partido MORENA por parte de la policía estatal coahuilense. Alrededor de las 18:00 y 19:00 horas los Programas de Resultados Electorales Preliminares (PREP), a cargo de las autoridades electorales de cada entidad, comenzaron a fluir de manera constante y, prácticamente, en la madrugada del 5 de junio estaban capturadas el 99 por ciento de las actas. Esto, junto con sendos comunicados que emitieron los Comités Técnicos Asesores para el Conteo Rápido, generaron certeza sobre los resultados. Por otro lado, la cantidad de votos logrados por candidatos y partidos constituyen un elemento que marcará el reacomodo local y nacional entre las fuerzas políticas, en la perspectiva de las estrategias para el 2024 y para su reestructuración interna.

Palabras claves: Organismos Públicos Locales Electorales, Instituto Nacional Electoral, Programa de Resultados Electorales Preliminares, participación ciudadana electoral, fuerzas político-electorales estatales.

► Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana. Colabora en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán..

Abstract

Last Sunday, June 4, elections were held for governor in the State of Mexico and for governor and local deputies in the State of Coahuila. Election day passed with stability, except for some incidents, among the most serious, the arrests against their will suffered by some militants of the MORENA party by the Coahuila state police. Around 6:00 p.m. and 7:00 p.m., the Preliminary Electoral Results Programs (PREP) in charge of the electoral authorities of each entity, began to flow constantly and, practically, at dawn on June 5, the 99% of the minutes. This, together with two separate statements issued by the Technical Advisory Committees for the Quick Count, generated certainty about the results. On the other hand, the number of votes achieved by candidates and parties will mark a local and national readjustment between political forces, which will influence the strategies for 2024 and for its internal restructuring.

Keywords: Local Electoral Public Organizations, National Electoral Institute, Preliminary Electoral Results Program, electoral citizen participation, state political-electoral forces.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las cifras de la elección*. III. *Conclusión*. IV. *Fuentes de consulta*.

I. Introducción

El tema propuesto a los colaboradores para este número 2 de *Ombuds Electoral* se refiere a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) y su importancia para los procesos democráticos. El carácter de órganos autónomos que les confiere la legislación no necesariamente le permite a la ciudadanía confiar en el correcto desempeño de sus funciones. La debilidad institucional del sistema democrático mexicano que lo caracterizó por décadas, la cual se asentaba en las múltiples expresiones de corrupción política, permeó profundamente en el imaginario ciudadano y sólo hasta el proceso electoral del 2018 empezó a revertirse tímidamente.

La creencia colectiva en la falta de autonomía e imparcialidad de las autoridades electorales, tanto del ámbito local como federal, se veía constatada por un cúmulo de decisiones para favorecer a ciertos partidos y candidatos, refiriendo como hechos paradigmáticos las elecciones presidenciales de 1988 y 2006 (Muñoz Ledo, 2010: 18-20). En lo que hace a los OPLE algunos estudios dan cuenta de una tendencia para

favorecer a los contendientes del partido en el poder. Por ejemplo, la investigación del politólogo Antonio Faustino Torres revisa cuarenta casos en el periodo 1995-2019 relacionados con la asignación de diputados de representación proporcional por parte de cinco organismos electorales estatales, concluyendo que “si bien hubo mayor número de asignaciones sin un sentido claro de beneficio o perjuicio del partido en el poder, lo cierto es que la autonomía se transgrede con un solo caso, pues daña la confianza de la ciudadanía en los órganos electorales” (Faustino, 2021: 154).

Respecto al Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), el autor constata que fue este organismo el que tuvo las mayores asignaciones para favorecer a la fuerza política en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Precisamente, esta falta de autonomía respecto del poder llevó a que dos exconsejeros del IEEM, Bernardo Barranco y Gabriel Corona, fueran insistentes para que en este proceso electoral se pusiera atención en el comportamiento de todos los consejeros del órgano autónomo, especialmente de la novel presidenta Amalia Pulido Gómez, esposa del titular del Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología y exjefe de la Oficina de Enlace de la gubernatura¹, así como del secretario ejecutivo Francisco Javier López Corral, quien lleva en el cargo 15 años y mantiene fuertes vínculos con el llamado Grupo Atlacomulco, especialmente con el exgobernador Arturo Montiel Rojas².

El proceso del Estado de México se presentaba con mayor tensión que el de Coahuila, no sólo por el comportamiento histórico del órgano electoral, sino también por las reacciones frente al riesgo que corrían los intereses de uno de los grupos priistas más poderosos y consolidados, poseedor de una maquinaria de operación electoral de gran envergadura. Sin embargo, la realidad fue otra y la pregunta obligada es: ¿qué factores fueron decisivos, sobre todo en el Estado de México, para contrarrestar, inhibir o disminuir las inercias antidemocráticas? Cabe una aclaración dolorosa. Si bien para muchos en Coahuila era deseable un cambio de partido político en el gobierno, hay que reconocer que el que no haya ocurrido no está asociado directa a las prácticas fraudulentas o de coacción del gobierno del estado, como el único elemento determinante. La respuesta a esta no transición deberá buscarse en otras variables.

Una vez expresada esta aclaración, para responder a la interrogante planteada podemos aventurar la hipótesis que, más allá de la parti-

1 <https://lajornadaestadodemexico.com/los-motivos-del-ine/>

2 <https://www.jornada.com.mx/2021/11/10/opinion/025a1pol>

participación ciudadana que se preveía no rebasaría el 50 por ciento y de la estrategia implementada por MORENA para vigilar la jornada, la designación el 31 de marzo de este año por el Pleno de la Cámara de Diputados de una Consejera Presidenta y tres consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE), para el periodo que cubre del 4 de abril de 2023 al 3 de abril del 2032, en medio de la discusión sobre la propuesta de reforma político-electoral del Ejecutivo Federal y la confrontación con los consejeros y el secretario ejecutivo salientes, trajo un voto de confianza al INE, forzando a los Institutos Electorales de los Estados de México y Coahuila a llevar, en la medida de sus posibilidades para resistir las presiones del poder, una organización pulcra de sus procesos locales respectivos.

II. Las cifras de la elección

A partir del PREP de cada entidad se pueden bosquejar algunos resultados interesantes de estas dos elecciones. Me referiré sólo a la participación ciudadana y al nuevo mapa político-electoral en estos estados.

a) *Participación ciudadana*

En el caso de Coahuila, con el 100 por ciento de las actas capturadas, la participación ciudadana alcanzó el 56.35 por ciento para gubernatura y 56.89 por ciento para diputaciones locales. En comparación con las elecciones de 2017, según el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del INE, prácticamente, la participación para gobernador fue la misma, ya que en ese proceso se situó en 56.43 por ciento, contrariamente a lo que algunas fuentes periodísticas citan³ (Tabla 1).

En lo que toca al Estado de México también se experimentó una disminución en este rubro, tomando en cuenta que en las elecciones de 2017 la participación fue del 52.4 por ciento, con lo cual se convirtió en la primera elección para gobernador en romper la barrera del 50 por ciento (Tabla 2).

Sin embargo, en esta última contienda el PREP nos arroja que la participación no va a ir más allá de este techo, puesto que con el 100 por ciento de las actas capturadas se tiene una participación del 50.1 por

3 <https://vanguardia.com.mx/coahuila/bajo-la-participacion-ciudadana-en-coahuila-en-comparacion-con-elecciones-del-2017-JD7984139>; <https://la-lista.com/mexico/2023/06/07/resultados-uacj-2023-como-consultarlos-y-fechas-clave>

Tabla 1. Comparativo de participación electoral para gobernador en Coahuila

| 2017 | | 2023 | |
|-----------|------------|-----------|------------|
| Votos | Porcentaje | Votos | Porcentaje |
| 1,242,568 | 56.43 | 1,302,756 | 56.35 |

Fuentes: <https://siceen21.ine.mx/busqueda/Gubernatura/7/2/2017/2> y <https://2023.prepcoah.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>

Tabla 2. Comparativo de participación electoral para gobernador en Estado de México

| 2017 | | 2023 | |
|-----------|------------|-----------|------------|
| Votos | Porcentaje | Votos | Porcentaje |
| 6,056,835 | 53.54 | 6,214,217 | 50.13 |

Fuentes: <https://siceen21.ine.mx/busqueda/Gubernatura/7/2/2017/2> y <https://2023.prepcoah.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>

Tabla 3. Porcentaje de participación ciudadana en 2023 según el PREP

| | Gubernatura | Diputaciones |
|----------|-------------|--------------|
| Coahuila | 56.35 | 56.89 |
| México | 50.13 | No hubo |

Fuentes: <https://prepem.nmas.com.mx/#/gubernatura>; https://2023.prepcoah.mx/gubernatura/30_saltillo/votos-candidatura; <https://2023.prepcoah.mx/diputaciones/votos-distrito/mapa>

ciento, lo que significa una reducción del 2.3 por ciento. En realidad, este proceso que da la victoria a la primera mujer gobernadora y de oposición, se coloca como el segundo más copioso de la entidad, seguido del de 1999 que dio el triunfo a Arturo Montiel con el 46.9 por ciento, el de 2011 en el que el ganador fue Eruviel Ávila con 46.1 por ciento y el del 2005 cuando Enrique Peña Nieto obtuvo el cargo con el 42.7 por ciento, la más baja de este periodo⁴.

En síntesis, en ambas entidades la participación electoral se mantuvo relativamente estable, respecto a las anteriores elecciones (Tabla 3).

Una de las preguntas obligadas del análisis se refiere a las causas en las variaciones (notoriamente a la alta o a la baja o relativamente esta-

4 <https://www.ieem.org.mx/organizacion/sicome/2005.html>

ble) en los porcentajes de participación electoral. Las estadísticas nos indican que los procesos electorales locales, aun para gobernador, suelen ser menos concurridos que aquellos en los que se disputa el cargo a la Presidencia de la República. Pero esto no da cuenta de las razones subyacentes. Una posible línea de explicación tendría que ver con la estructura política propia del ámbito local; es decir, las fuerzas que se disputan el poder mediante elecciones estatales adquieren un peso y una configuración distinta en estos espacios, lo que influye la capacidad para movilizar o desmovilizar votantes.

Aunado a la configuración de las estructuras políticas locales, otra variable para explicar la participación ciudadana en el ámbito estatal es el grado de democratización alcanzado. Fernanda Somuano y David Corcho lo expresan contundentemente y vale la pena transcribir el párrafo:

Es claro que los procesos de democratización han avanzado a distintas velocidades y han llegado a diferentes puertos en las 32 entidades mexicanas. Asimismo, han desarrollado diversas capacidades de gestión y han tenido desempeños gubernamentales muy variados. Aunque es evidente que hay estados en los que el desarrollo democrático ha avanzado de manera importante (han tenido, por ejemplo, alternancia en el Ejecutivo, mayor representatividad y pluralidad en el Congreso local y disminución en las violaciones a los derechos humanos), aún existen enclaves autoritarios subnacionales y locales dentro del régimen nacional mexicano. Es probable que la diversidad en los procesos de democratización subnacional, las condiciones socioeconómicas y políticas de las entidades federativas determinen la existencia de diferencias en la cultura de participación e involucramiento de sus ciudadanos (Somuano y Corcho, 2021: 79).

Como se aprecia, la dimensión estructural y subjetiva son factores que nos permiten explicar, entre otras cosas, las variaciones en los porcentajes de participación electoral. En el caso de Coahuila, podemos decir que en la entidad pervive un sistema de partido hegemónico y una cultura política característica del mismo. Solo de esta manera es posible explicar que, si bien hubo prácticas intimidatorias hacia la oposición, éstas no hayan sido un factor determinante que explique una participación de más del 56%, la cual prefirió la continuidad del régimen priísta por un margen que doblada la preferencia por el candidato de MORENA. Por un lado, factores como la alta fragmentación y el bajo grado de desarrollo de la oposición y, por otro, las redes de clientelismo político autoritario, son piezas para comprender la participación ciudadana electoral y la continuidad o cambio de gobierno.

b) Fuerzas político-electorales

La jornada electoral dejó, también, ganadores y perdedores. En una democracia esto no es novedad, pero el asunto consiste en saber cómo quedan posicionados los actores políticos en lo local y qué repercusiones podría tener en la correlación de fuerzas a nivel nacional, su victoria o derrota.

En Coahuila, según el PREP, la diferencia entre el candidato de la coalición PRI-PAN-PRD y el candidato de MORENA es de poco más de 35 puntos. Manolo Jiménez Salinas obtuvo 741,731 votos para un porcentaje de 56.93 por ciento y, en contraparte, Armando Guadiana Tijerina alcanzó 279,894 votos para un porcentaje de 21.48 por ciento. Los otros dos contendientes, Ricardo Mejía Berdeja y Lenin Pérez Rivera, recibieron 173,380 y 76,624 votos, respectivamente, lo que significa 13.30 por ciento y 5.88 por ciento, en uno y otro personaje. Ni sumando los porcentajes de votación de los tres candidatos de oposición, 40.66 por ciento, hubiera sido posible alcanzar al candidato puntero. La diferencia en este hipotético caso hubiera sido todavía de alrededor de 17 puntos de ventaja para Jiménez Salinas.

Tabla 4. Votación por candidatos en Coahuila

| Candidato | Votos | Porcentaje |
|------------------|--------------|-------------------|
| Manolo Jiménez | 741,731 | 56.93 |
| Armando Guadiana | 279,894 | 21.48 |
| Ricardo Mejía | 173,380 | 13.30 |
| Lenin Pérez | 76,624 | 5.88 |

Fuente: <https://2023.prepcoah.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>

Ahora bien, si se toman en cuenta los votos por partido, se constata un modelo de partido hegemónico en el que el PRI llega al 47.32 por ciento, cifra que es más del doble que la de la segunda fuerza política, MORENA, con el 21.48 por ciento, quedando como tercera fuerza política de la entidad el Partido del Trabajo con 13.30 por ciento de la votación. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), pero sobre todo el Partido Acción Nacional (PAN), son quienes obtienen los peores saldos.

En efecto, para el PAN el porcentaje de preferencia bajó en casi 30 por ciento con relación a las elecciones de 2017, en las cuales llegó a 36.4 por ciento, con su candidato Guillermo Anaya que obtuvo 452,031

votos. Por el contrario, para este proceso solo alcanzó un 6.8 por ciento de preferencia equivalente a 89,473 sufragios. Estos números colocan al PAN como la cuarta fuerza política del estado, muy distante de MORENA, pero sobre todo del PRI, hecho que significa en la práctica, por un lado, su dependencia hacia otras fuerzas políticas para subsistir; por otro, que se ha desdibujado significativamente del imaginario político de la ciudadanía coahuilense.

En lo que hace al PRD y al Partido Verde Ecologista de México, no podrán recibir financiamiento en la entidad al no cubrir el 3 por ciento de preferencia. Ambos con el 2.7 por ciento no suponen un peso decisivo en el mapa político-electoral de Coahuila y, seguramente, el partido Unión Democrática de Coahuila (UDC), que alcanzó 3.1 por ciento, es el que mayores beneficios tendría si llegara a captar esa militancia para intentar alcanzar al PT. Lo que es altamente probable es que los partidarios de estos dos institutos no intenten migrar al PAN, aunque sí lo podría hacer hacia MORENA o al PRI, con lo cual ambos partidos consolidarían sus posiciones.

Tabla 5. Porcentaje de preferencia electoral por partidos en Coahuila

| | |
|--------|---------|
| PRI | 47.32 % |
| MORENA | 21.48 % |
| PT | 13.30 % |
| PAN | 6.8 % |
| UDC | 3.1 % |

Fuente: <https://2023.prepcoah.mx/gubernatura/votos-ppyci/grafica>

El Estado de México es el caso contrario a Coahuila; sin embargo, los resultados no son tan sorprendentes, si se recuerda que en la elección de 2017 el abanderado del PRI, Alfredo del Mazo, pudo vencer a MORENA, cuya candidata volvió a competir en estas elecciones, con menos del 3 por ciento y gracias a los votos del Partido Verde. En esta elección, la candidata de MORENA-PT-PVEM logró imponerse a la candidata de la coalición PAN-PRI-PRD-Nueva Alianza con una diferencia de 8 puntos, al obtener 52.65 por ciento de la preferencia frente a un 44.34 por ciento, correspondiente a 2,752,330 votos. Delfina Álvarez Gómez contabilizó 3,272,106 votos, es decir, un incremento de 1,400,564 más que en 2017, en donde alcanzó 1,871,542 sufragios.

Tabla 6. Votación por candidatas en el Estado de México

| | Votos | Porcentaje |
|--------------------------|-----------|------------|
| Delfina Gómez Álvarez | 3,272,106 | 52.65 |
| Alejandra del Moral Vela | 2,752,330 | 44.34 |

Fuente: <https://prepem.nmas.com.mx/#/gubernatura>

Evidentemente, el gran perdedor fue el PRI. En una entrevista para el portal Aristegui Noticias, la ex presidenta de ese instituto político, Dulce María Sauri Riancho, aceptó que no se compara la derrota del PRI en el 2000 con la del Estado de México⁵. La fuerza del llamado Grupo Atlacomulco que se tambaleó en 2017 quedó resquebrajada en 2023. Sin embargo, esto no significa un golpe mortal si consideramos las preferencias de voto por partido. En este sentido, MORENA logró un porcentaje de 35.19 por ciento y el PRI un 28.16 por ciento, quedando como segunda fuerza, pero hay que tener presente un punto clave: el dominio de la administración burocrática estatal. Desmantelar los cuadros priistas no será posible para la nueva gobernadora; ello puede significar que, en la renovación del congreso estatal, el PRI logre recuperar terreno de cara a la siguiente contienda por la gubernatura.

Otros perdedores, sin duda, son el PRD y el PAN. Como en Coahuila, el PRD no rebasó el 3 por ciento de preferencia electoral, se quedó en 2.94 por ciento, 183,227 votos, lo que lo coloca fuera de la disputa electoral real en la entidad. El fracaso es significativo, como lo fue el del PAN en Coahuila, puesto que el 2017 concentró 1,084,571, quedando como la tercera fuerza. Por el contrario, aunque el PAN es parte de la derrota, su votación logró un pequeño incremento en estas elecciones con respecto a las pasadas, llegando a 701,573 votos, un aumento de 19,053 más que 2017, en donde contabilizaron 632,864 sufragios (Tabla 7).

III. Conclusión

Los procesos electorales son, entre otras cosas, un indicador para observar el comportamiento de la correlación de fuerzas políticas en intervalos de tiempo, así como para sondear las preferencias, participación y cultura política de los ciudadanos. Estos elementos pueden permitir

5 <https://aristeguinoticias.com/0406/mexico/no-se-compara-derrota-del-pri-en-2000-a-perder-el-edomex-dulce-maria-sauri/>

Tabla 7. Porcentaje de preferencia electoral por partidos en Estado de México

| | |
|--------|-------|
| MORENA | 35.19 |
| PRI | 28.16 |
| PAN | 11.28 |
| Verde | 10.04 |
| PT | 7.41 |

Fuente: <https://prepem.nmas.com.mx/#/gubernatura/ppci>

realizar algunas valoraciones sobre el cambio político y el funcionamiento de las instituciones democráticas.

En este pequeño texto se hizo una modesta recuperación e interpretación de algunos resultados del pasado 4 de junio, en los procesos electorales de los Estados de México y Coahuila. Como muchos autores lo han planteado, la jornada arrojó los saldos más positivos para MORENA, en la medida en que logró arrebatarse la gubernatura de una entidad clave, en términos de poder económico, político y simbólico para el PRI. El partido del actual Ejecutivo Federal contará con un recurso importante para las elecciones del 2024, pero también servirá como aliado estratégico para intentar recuperar la fuerza perdida en la Ciudad de México.

En contraparte, pese a los discursos de las dirigencias, el PRI, el PAN y el PRD quedaron desdibujados del mapa político y del imaginario ciudadano. Todo apunta para que Coahuila se convierta en la trincherera del priismo, cuya defensa a ultranza podría incrementar el autoritarismo en esa entidad. En el caso del PAN, la crisis se agravará si como señalan algunas encuestas, MORENA logra consolidar la tendencia de preferencia para la gubernatura de Guanajuato⁶. En lo que hace al PRD, es sólo cuestión de tiempo para su desaparición definitiva.

IV. Fuentes de consulta

FAUSTINO, A., 2021, “Los órganos electorales y las asignaciones de diputados de RP e contextos de partidos predominantes”, *Estudios Políticos*, núm. 54.

6 <https://www.enkoll.com/wp-content/uploads/2023/05/RUMBO-A-LA-GUBERNATURA-DE-GUANAJUATO-240523.pdf>

MUÑOZ LEDO, P., 2010, *La vía radical para refundar la República*. México: Grijalbo.

SOMUANO, M.F., y CORCHO, D., 2021, *Reflexiones sobre la participación ciudadana en México: las elecciones de 2018*. México: Instituto Nacional Electoral, descargable en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/10/Deceyec-reflexiones_sobre_la_participacion.pdf

PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES
COAHUILA <https://2023.prepcoah.mx/gubernatura/votos-candidatura/grafica>

PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES
ESTADO DE MÉXICO <https://prepem.nmas.com.mx/#/gubernatura>

UNA AUTORIDAD ELECTORAL EN RIESGO DE EFICIENCIA

JUAN ADOLFO MONTIEL HERNÁNDEZ

Resumen

En México se cuenta con un sistema electoral que ha sido reformado constante y sistemáticamente en su normatividad, en las autoridades y en el otorgamiento de nuevas facultades para garantizar cada vez más que las elecciones generen gobernabilidad, certeza jurídica y una votación libre de las y los ciudadanos.

En tres decenios las reformas electorales han hecho una tripartita modificación en el sistema electoral, en el sistema político y en el sistema de partidos, en los que se han experimentado procesos sucesivos de reformas que transformaron sustancialmente las instituciones y procedimientos electorales. El propósito central ha sido construir mecanismos eficientes para erradicar el discurso del fraude y la desconfianza en las autoridades y los resultados electorales.

Palabras claves: sistema electoral, sistema político, sistema de partidos, democracia, campañas, normas electorales.

Abstract

In Mexico there is an electoral system that has been constantly and systematically reformed in its regulations, in the authorities and in the granting of new faculties to guarantee more and more that the elections generate governability, legal certainty and a free vote of the and the citizen.

In three decades, the electoral reforms have made

► Maestro en Ciencias Políticas y Licenciado en Derecho. Consejero Electoral en el Instituto Electoral de Michoacán. Contacto: juanadolfo-montiel@iem.org.com

a tripartite modification both in the electoral system, political system and in the party system, in which successive reform processes have been experienced that substantially transformed the electoral institutions and procedures. The central purpose has been to build efficient mechanisms to eradicate the discourse of fraud and mistrust in the authorities and the electoral results.

Keywords: electoral system, political system, party system, democracy, campaigns, electoral norms.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los sistemas electorales*. III. *Las reformas electorales*. IV. *Conclusión*.

I. **Introducción**

A lo largo de los últimos tres decenios en México han tenido lugar varios ciclos de reformas político-electorales que han acompañado el proceso de transición democrática.

Las reformas han tocado “la trilogía”: sistema electoral¹, sistema político² y sistema de partidos³; en términos generales debería producir sistemas políticos más democráticos.

Entre los años de 1990 a 2014, el sistema electoral mexicano ha experimentado procesos sucesivos de reformas que transformaron sustancialmente las instituciones y procedimientos electorales. El propósito central ha sido construir mecanismos eficientes para erradicar el discurso del fraude y la desconfianza en las autoridades y los resultados electorales.

Las elecciones presidenciales del 2000 implicaron la victoria de un partido de oposición y la posterior aceptación de la derrota del par-

-
- 1 “Medio por el cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o en poder público” (Nolhen, D., 2003: 1158).
 - 2 “Conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden del que resulta una determinada y, por lo general, desigual y conflictiva distribución de utilidades” (Álvarez, Á., 2003: 1177).
 - 3 “La red de relaciones de los partidos políticos que actúan en una sociedad, la cual puede ser descrita según diferentes características: número, relaciones de tamaño, distribución del poder, distancias ideológicas, esquemas de interacción de los partidos, grado de institucionalización, etc.” (Nohlen, D. 2006: 1259).

tido en el gobierno y del reconocimiento público acerca del carácter ejemplar de la organización comicial, todo lo cual sintetiza la transición política en México, pero también expresa un golpe decisivo al reclamo del fraude y la desconfianza.

Los hechos ocurridos durante el proceso electoral de 2006 —como las campañas negativas, la intromisión de grupos empresariales y televisivos en contra de un candidato, la compra o disposición de espacio televisivos, las manifestaciones del presidente de la República en contra de un candidato, etcétera— pusieron a prueba las reglas del juego político que deben garantizar una competencia electoral equitativa entre las fuerzas políticas.

Durante dicho proceso electoral acontecieron situaciones que desafiaron las reglas establecidas. Quienes por mandato de la ley debieron abstenerse en la contienda electoral participaron más activamente que nunca; quienes por ley no debieron salir a medios lo hicieron sin el menor recato; quienes debieron cuidar la pulcritud de las campañas las convirtieron en guerras mediáticas personales; quienes debieron aclarar y dar los resultados con certidumbre estuvieron enormemente cuestionados; y varios actores, con excepción del PRI, se negaron a aceptar los resultados de la autoridad, colocando al país en riesgo de una ruptura institucional.

Los actores políticos han expresado múltiples señalamientos sobre las insuficiencias de la ley para resolver adecuadamente la problemática surgida de la compleja realidad que prevalece en el país.

A manera de ejemplo podrían citarse los argumentos de la propia autoridad con relación a la falta de atribuciones para procesar las quejas que los partidos presentaron durante los comicios del año anterior respecto a la llamada propaganda negra utilizada para denigrar la imagen pública de algunos candidatos; o bien, la evidente desactualización del catálogo de los delitos electorales.

Por lo tanto, se trató de modificar las normas o los procedimientos concretos; de actualizar o de dar un viraje en ciertos elementos, características o facultades de las instituciones electorales y no de una reforma en la que se revise la mayoría de los temas regulados en la ley, como ocurrió en 1990, 1993 o 1996, cuando las exigencias consistían en construir un sistema electoral confiable y moderno, dotado de autoridades profesionales y modernas, con autonomía y capacidad operativa, además de procedimientos precisos para la organización de las elecciones.

Las reglas y autoridades que sortearon con éxito las elecciones de 1994, 1997, 2000 y 2003 ya no habían sido suficientes para sortear los

desafíos que las nuevas prácticas, estrategias y pretensiones de los actores políticos y sociales impusieron en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012.

Por lo anterior, una nueva reforma electoral profunda era un imperativo que no podía posponerse; pero, en ese contexto político, después de la elección y el prolongado conflicto poselectoral, parecía muy difícil alcanzar un amplio consenso entre las fuerzas políticas.

Afortunadamente, los principales partidos políticos nacionales se sentaron a negociar las nuevas reglas electorales y, en un lapso razonable de tiempo, alcanzaron un acuerdo. De hecho, la iniciativa de reforma constitucional fue presentada a finales de 2013 por un grupo de legisladores de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, tres partidos detrás de una sola iniciativa.

En su dinámica parlamentaria, el proceso legislativo fue terso y productivo, ya que cuando las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación y la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía —ambas de la Cámara de Diputados— entraron al estudio y dictamen de la propuesta, en los hechos el acuerdo político ya se había alcanzado.

Sin embargo, debemos tener presente que una reforma electoral es “un proceso político competitivo que implica la interacción de diferentes agentes con intereses variados o contrapuestos y un contexto democrático que exige el cumplimiento de ciertas reglas que legitimen el proceso” (*Buquet, D. 2007: 35*).

Y ocurrió: el acuerdo político logrado a principios de 2014 en las cámaras para la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) no contó con el mismo respaldo por parte de la opinión pública, al menos, con escepticismo de una parte significativa de quienes la hacen, recrean y moldean.

Lo que sucedió en 2014 —algo similar a lo ocurrido en 2007— fue que la unión entre los actores políticos ahora se orientaba en contra de las convicciones y/o intereses de algunos actores sociales y económicos relevantes.

Tal vez por ello, al consenso que en otro contexto habría sido celebrado como un logro democrático, ahora —no sin simplificaciones y excesos—, desde los medios electrónicos e impresos de comunicación se le ha denominado como la “partidocracia”⁴.

4 Término inexistente en el castellano, por lo tanto, ni para la ciencia política ni el Derecho, pero que es utilizado por los comunicadores para des-

Una lectura correcta del acuerdo político detrás de la reforma de 2007 y 2014 es la de que los partidos políticos nacionales, como lo venían haciendo desde 1977, renovaron de nueva cuenta su compromiso con la vía institucional para luchar por el poder y lo hicieron a través de una revisión y adecuación de las reglas de la competencia electoral.

II. Los sistemas electorales

Los sistemas electorales deben reunir diversas características: universalidad, transparencia, estabilidad, predictibilidad, simpleza y potencia (Ugalde 2020: 35):

- **Universal** porque se aplica por igual a todos los actores políticos de una demarcación, sea país, entidad federativa o localidad: votantes, candidatos, partidos y otros interesados, como medios de comunicación, gobiernos e iglesias, entre otros.
- **Transparente** porque las reglas deben ser conocidas y que los mecanismos de operación del sistema (organización de comicios, selección de funcionarios de casilla, registro de electores) son accesibles y verificables por los actores interesados.
- **Estable** para que el sistema permanezca y con ello genere experiencia, conocimiento y destreza de las autoridades para administrarlo; sin embargo, esa estabilidad también debe conducir a la que los actores saben las consecuencias de sus actos y con el paso del tiempo adaptan su comportamiento para interiorizar las reglas del juego.
- **Simple**, se refiere a que el sistema electoral hace mucho con poco, es decir, que la regulación no es excesiva ni invasiva, sino que contiene las normas necesarias y suficientes para regular lo regulable y dejar de lado aspectos que escapan al control de las autoridades o que constituyen aspectos que no es deseable regular.
- La regulación **potente** cuando se ataca el origen de los problemas, no sus manifestaciones.

Adicionalmente, hay más elementos o componentes en el sistema electoral; por ejemplo, las normas y los procedimientos para organizar elecciones (centros de votación, funcionarios de casilla, materiales electorales), los requisitos para ejercer el voto activo (edad, registro

acreditar la reforma electoral de 2007, refiriéndose que los partidos políticos se adueñaron de la democracia en México.

de electores y causales que suspenden el derecho al sufragio) y el voto pasivo, esto es, el derecho a ser votado (edad, residencia, estudios, aval de partido); el cómputo y difusión de resultados, la geografía electoral (diseño y magnitud de las demarcaciones para computar votos para cargos legislativos o ejecutivos), el sistema de financiamiento de partidos y campañas (público, privado o mixto), las fórmulas para transformar votos en escaños legislativos y cargos políticos (por ejemplo, mayoría y representación proporcional), así como la justicia electoral (Ugalde 2020: 36).

III. Las reformas electorales

Para diseñar sistemas electorales existen características anteriormente mencionadas, pero en la realidad son gestados en negociaciones políticas que privilegian el interés inmediato de los actores políticos, las expectativas de triunfos futuros, las demandas sociales, las percepciones —reales o imaginarias— de la legitimidad del sistema electoral, entre otras.

Recurrentemente, los sistemas electorales se aprueban al calor de la discusión política, de la contingencia y sin contar con diagnósticos sobre las fortalezas y debilidades del sistema vigente y sin un diseño global de los mejores instrumentos regulatorios para lograr el fin deseado.

Por ello, para construir un modelo que explique un proceso de reforma electoral se deben determinar las condiciones que disparan el proceso. Nadie se propone mejorar un sistema electoral o intenta obtener mayores beneficios electorales sin que medie un diagnóstico que establezca la existencia de un problema que el sistema electoral⁵ podría resolver. Así, la percepción de una *crisis política* asociada a alguna “disfunción” en el sistema electoral está en la base de todo proceso de reforma electoral.

Los diagnósticos críticos que elaboran las elites dominantes se pueden clasificar en dos grandes tipos: déficit de legitimidad o déficit de eficacia. En el primer caso la clase política comienza a ser crecientemente percibida como alejada de la ciudadanía y, en el segundo, como bloqueada e incapacitada para desempeñar el rol de conducción que le

5 Para el profesor alemán Dieter Nohlen, los sistemas electorales regulan la manera de cómo el elector puede expresar su preferencia política en votos y cómo este voto se convierte en decisiones sobre la ocupación (personal) de cargos/escaños y la composición (partidista) de asambleas representativas. (Nohlen, D. 2006:1262).

corresponde. En cualquier caso, el grupo político dominante se enfrenta en el corto plazo al riesgo de ser desplazado del poder o al riesgo de no poder llevar adelante la tarea de gobierno y la percepción de este riesgo es lo que se constituye en el factor desencadenante del proceso de reforma electoral.

Las reformas políticas, especialmente las más ambiciosas, suelen hacerse sobre la base de diagnósticos que detectan estos déficits, en legitimidad y eficacia del gobierno; por lo tanto, tienden a incorporar modificaciones que, por un lado, generen apoyo popular y, por otro, faciliten la tarea de gobierno, y favorecer —o, al menos, no perjudicar— los intereses políticos de corto plazo de los integrantes de la coalición reformista.

Aunque se proponen con frecuencia, las reformas electorales se aprueban excepcionalmente porque es necesaria la concurrencia de diversos factores para hacerlas viables. En general se combinan factores de largo plazo, que se expresan en tendencias económicas, políticas y sociales, con aspectos particulares de la situación política que conducen a la configuración de una *coyuntura* crítica en la que se viabiliza la reforma.

Menciono algunos aspectos relevantes de las reformas electorales necesarias por el conflicto generado: las elecciones federales de 1997 y las elecciones locales en la República hasta el 2000 son ejemplos de que la judicialización de los comicios fue una decisión acertada. Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 nos mostraron la parte negativa de la justicia electoral, en la insensibilidad de los encargados de organizar y dar certeza al voto popular.

En el 2000, los partidos PRI y PAN comprobaron que violar la ley era *peccata minuta*. Ni el llamado “Pemex-gate” ni las transgresiones de “Amigos de Fox, A.C.” impactaron en el espacio de la representación política. Para el PRI hubo una multa de 900 millones de pesos y para el PAN de 400, pero no perdieron ni el poder ni el registro partidario. Aprendieron de inmediato que —aun considerando el monto de la sanción— es mayor la ganancia que se obtiene y la infracción se justifica, así sea rompiendo topes de campaña o solicitar apoyo del exterior.

Por tal razón era necesario abrir un proceso de reforma electoral; a partir de que la gran reforma de 1996 había podido ponerse en práctica, no solamente en las elecciones intermedias de 97, sino en las propias elecciones generales del 2000, ya que había quedado muy clara una llamada Agenda Electoral de Segunda Generación, que implicaba que había un reconocimiento de que toda la norma relativa a la organización de elecciones y a las autoridades electorales. Eran normas que habían

probado su eficacia para lograr elecciones libres y competidas, y que lo que se necesitaba era pasar a un segundo nivel de reforma electoral, en donde esta segunda generación de reformas estaba centrada en dos grandes asuntos.

Un primer asunto era fortalecer las condiciones de equidad en las contiendas políticas, y esto tenía que ver con el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación, y un segundo tenía que ver con el tema de la fiscalización y la rendición de cuentas para los actores políticos fundamentales de los procesos electorales. Es decir, estamos hablando de incorporar estos nuevos temas de fortalecer la equidad en la contienda y abrir a la transparencia y rendición de cuentas de parte de los distintos actores políticos que intervienen en el proceso electoral.

Otro ejemplo de la necesidad de una reforma electoral fue después de las elecciones federales del 2012. Se presentaron en el Congreso federal varias iniciativas de reforma en materia electoral, a pesar de que había una agenda muy clara en torno a los temas que debían de ser discutidos e incorporados en la legislación electoral; por ello se generó la reforma que transformó al Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral como órgano rector del Sistema Nacional de Elecciones, otorgándose más facultades, quedando hasta el día de hoy las siguientes:

- Registro electoral (credencial para votar e identificación para votar).
- Preparación de elecciones, incluso desde los procesos internos de los partidos políticos.
- Distribución, administración, verificación y monitoreo en el acceso a los medios de comunicación para los partidos políticos nacionales y locales, además de todas las autoridades electorales.
- Instrucción y resolución de procedimientos sancionadores, especiales y ordinarios.
- Nombramiento y destitución de consejerías locales de los Órganos Públicos Electorales Locales (OPLE).
- Fiscalización ordinaria y de procesos electorales, federales y locales, de los ingresos y egresos de los partidos políticos y las candidaturas de partidos e independientes.
- Competencia para incidir en procesos electorales locales (PREP, papelería electoral, conteo rápido, calendarios electorales, etcétera).
- Asunción de funciones.
- Atracción de atribuciones.

- Delegación en caso justificado.
- Coordinación con los OPLE en procesos electorales, combate a la violencia política por razón de género, voto desde el extranjero, etcétera.
- Credencialización y voto de mexicanas y mexicanos desde el extranjero, en elecciones federales y locales.
- Paridad de género en candidaturas locales a la gubernatura.
- Candidaturas independientes, en lo federal y local, en la verificación de los apoyos requeridos por la ley.
- Registro de partidos políticos locales.
- Registro de afiliaciones de partidos políticos federales y locales.

IV. A manera de conclusión

En el esquema híbrido de autoridades es necesario y conveniente establecer mecanismos legales que garanticen el presupuesto de los OPLE, para retirar incentivos a minar su capacidad de operación por no responder a determinado interés político o partidario porque dependa de la voluntad política de los titulares del poder ejecutivo local y congresos locales.

Lo anterior incluye la no reforma electoral que refiere la conveniencia de desaparecer los OPLE. Debe revisarse su fortalecimiento; por ejemplo, la integración por igual en todas las entidades (7 consejerías) no es adecuada al tener entidades heterogéneas en cantidad de población y de extensión territorial, incluso en algunos casos con mayor cantidad de actividades y mecanismos de participación (presupuesto participativo, consultas ciudadanas y/o en comunidades indígenas, etc.).

Es necesario modificar los procedimientos especiales sancionadores, modificando o asumiendo un nuevo modelo de comunicación política y de libertad de expresión, en el que la autoridad electoral no deba pronunciarse sobre contenidos de los mensajes de diversos actores.

Urge revisar las reglas generales para la permanencia en el cargo de aquellos candidatos que aspiran a la reelección inmediata en los ayuntamientos, congresos locales y, en su momento, cámaras federales, porque son autoridades con mando de cuerpos de seguridad o de cuestiones jurídicas, pero también son contrincantes en el proceso electoral.

Se debe legislar para que no se le reconozca el triunfo a la persona candidata de una elección si el triunfo rebasó los toques de campaña, independientemente de cuál haya sido el monto o porcentaje y de la distancia entre los contendientes, esto conforme a la valoración que realice el órgano jurisdiccional.

También hay que revisar la regulación de las candidaturas independientes, ya que la obtención de los apoyos ciudadanos incentiva una serie de malas prácticas por parte de los aspirantes, que no son deseables en competencia democrática.

Finalmente, el dinero y la competencia política es una relación complicada; en ese sentido, es necesario revisar el financiamiento público de los partidos políticos, nacionales y locales, así como reducir el financiamiento privado para evitar prácticas corruptas o de obtención de recursos al margen de la ley.

Un sistema electoral sobrerregulado nos genera la idea de un sistema débil o vulnerable, sencillamente porque al abarcar demasiado genera normas ineficaces difíciles de aplicar y produce litigios y sobrecarga a las autoridades de funciones que dan pocos resultados.

La reforma electoral siguiente debe generar reducción de costos en la democracia, facilitar la competencia y fortalecer a las autoridades electorales locales. Incluso, varias actividades o tareas que realiza el INE se le deben transferir a las instancias correspondientes, por ejemplo, administración de tiempos en radio y TV, así como el monitoreo de los mismos, la identificación oficial a un órgano especializado, autónomo e independiente, entre otras cuestiones.

V. Fuentes de información

- ÁLVAREZ, Ángel, 2003, *Sistemas políticos* en Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ª edición, Ciudad de México: Edit. UNAM, IFE, TEPJF y IIDH, tomo II.
- ARREOLAAYALA, José de la Luz Álvaro, 2008, *La justicia electoral en México: Breve recuento histórico*, Ciudad de México: Edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vol. 5 de la colección Temas Selectos de Derechos Electoral.
- BUQUET, Daniel, 2007, *Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina*, 20 de febrero de 2023, <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Buquet.pdf>
- CORONA NAKAMURA, Luis Antonio, 2009, *La justicia electoral en el sistema constitucional mexicano*, 1ª edición, Guadalajara, México: Edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo I.
- UGALDE, Luis Carlos, y HERNÁNDEZ Q., Said, 2020, *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*. 3ª edición, México: Edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo I.

- NOHLEN, Dieter, 2003, *Sistemas Electorales*, en Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ª edición, Ciudad de México: Edit. UNAM, IFE, TEPJF y IIDH, Tomo II.
- NOHLEN, Dieter, en colaboración SCHULTZE, Rainer-Olaf, 2006, *Diccionario de Ciencia Política*, 1ª edición en español, Ciudad de México: Edit. Porrúa México y El Colegio de Veracruz.

NUESTRO TEMA

LA PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES A TRAVÉS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES

ABIGAIL REYES CASTAÑEDA

Resumen

El derecho de las niñas, niños y adolescentes a participar en las decisiones que tienen un impacto en sus vidas y comunidades es reconocido a nivel nacional e internacional. Sin embargo, debido a diversas barreras como la falta de conocimiento, de formación y de oportunidades para participar en procesos democráticos formales y vinculantes, su participación en el ámbito público actualmente es más simbólica que significativa.

En respuesta a la realidad, el INE y los OPLE extienden su trabajo más allá de la administración electoral para implementar actividades e iniciativas con el objetivo de promover el conocimiento y ejercicio de los derechos políticos y fomentar la participación de la población infantil.

Palabras clave: niñas, niños y adolescentes, participación, derechos, cultura política democrática

Abstract

The right of children and adolescents to participate in decisions that have an impact on their lives and communities is recognized nationally and internationally; however, due to various barriers, such as lack of knowledge, training and opportunities to partici-

►Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa (UAM-I) y estudiante de la maestría en Estudios Sociales en la misma universidad. Contacto: recabi97@gmail.com

pate in formal and binding democratic processes, their participation in the public sphere is currently more symbolic than meaningful.

In response to this reality, INE and the OPLEs extend their work beyond electoral administration to implement activities and initiatives for the purpose of promoting the knowledge and exercise of political rights and encouraging the participation of the child population.

SUMARIO: I. Introducción. II. Niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos humanos y políticos. III. Importancia de la participación y formación de niñas, niños y adolescentes para la construcción y reproducción de la cultura democrática. IV. La labor del Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales orientada a niñas, niños y adolescentes. V. Reflexiones finales. VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

La participación infantil es un derecho fundamental reconocido tanto a nivel nacional como internacional; a través de su ejercicio se puede aspirar a mejorar la calidad de las decisiones que se toman para la sociedad en general y en especial para niñas, niños y adolescentes, fomentar el desarrollo de cualidades sociales, cívicas y políticas, así como aumentar el sentido de pertenencia y responsabilidad hacia sus comunidades.

En el primer apartado se rescata el marco jurídico básico para entender a la población infantil como sujetos de derechos, en el segundo apartado se precisan algunos conceptos como cultura política y socialización, además se expone la importancia de la formación de niñas, niños y adolescentes en la construcción de una sociedad democrática. Posteriormente, se describen algunas de las actividades y recursos que las instituciones electorales implementan con la finalidad de fomentar la participación de la población infantil en ejercicios y prácticas cívicas encaminadas al fortalecimiento de la democracia. Finalmente, se enuncian algunas reflexiones derivadas de lo descrito a lo largo del texto.

II. Niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos humanos y políticos

Los derechos de niñas, niños y adolescentes están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales y desde 2014 en la Ley General de los Derechos de Niñas,

Niños y Adolescentes (LGDNNA), que en su artículo quinto establece que se considera niñas y niños a los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce y dieciocho años de edad.

Para efectos de los tratados internacionales se consideran niños todos los menores de dieciocho años tal como se contempla en el primer artículo de la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada en 1989 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, misma que a lo largo de sus 54 artículos “reconoce que los niños son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones” (UNICEF, 2006: 6).

Según datos del Censo de Población y Vivienda, en 2020 se “estimó que en México residen poco más de 38.2 millones de niñas, niños y adolescentes menores de 18 años. En términos relativos, la cifra representa 30.4 por ciento de la población total” (INEGI, 2022).

El capítulo decimoquinto del título segundo de la LGDNNA (artículos 71 a 74) institucionaliza el derecho de la población infantil a la participación. En esencia participar se puede entender como “«tomar parte»: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa «compartir» (...) De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo” (Merino, 2019: 20). La participación es uno de los derechos políticos principales, estos “en tanto derechos humanos, son universales y asisten a todas las personas, incluidas niñas, niños y adolescentes” (Osorio, 2016: 122).

Llevada al plano público, la participación implica que las personas se involucren en la construcción de espacios y mecanismos que permitan poner en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas (Villareal Martínez, 2010: 32). En particular, en el caso de la población infantil, materializar ese derecho y constituirse como ciudadanos que expresan opiniones, exigencias y que tienen la capacidad de incidir en la toma de decisiones requiere que los adultos puedan proveer condiciones entre las que se encuentran las siguientes (Van Dijk Kocherthaler, 2007: 47):

- Acceso a información significativa y relevante en lenguajes propios.
- Espacios propios de expresión.
- Escucha activa por parte de los grupos que toman decisiones.
- Oportunidades para insertarse en actividades colectivas de beneficio común.

III. Importancia de la participación y formación de niñas, niños y adolescentes para la construcción y reproducción de la cultura política democrática

El significado de cultura política hace referencia “al conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, etc., de los miembros de esa comunidad con relación a ciertos aspectos específicos de la vida colectiva como son, precisamente, los políticos (...), es decir, cómo percibe su población el universo de relaciones que tienen que ver con el ejercicio y la distribución del poder y cómo las asume” (Salazar, 2020: 27). Dotarla de un cariz democrático supone que “una premisa básica de los valores y actitudes democráticas sea la participación voluntaria de los miembros de una población (...) porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada en hacerse oír por éste” (Peschard, 2019: 44).

Para alcanzar el predominio de este tipo de cultura es determinante la socialización política “definida como el proceso mediante el cual los ciudadanos aprenden sobre las instituciones, los líderes y los procesos políticos, y adquieren sus creencias y prácticas políticas, involucra la noción de desarrollo y evolución” (Flores y Somuano, 2022: 43). Este proceso se da a través de la información que recibimos desde la infancia hasta toda la edad adulta, es por esto que además del reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho es necesario fomentar actividades cotidianas encaminadas a formar cualidades que contribuyan a la transformación de las relaciones presentes y futuras con las autoridades, instituciones y con otros miembros de la sociedad.

La importancia de esta formación y prácticas recalca en que “si a los individuos se les dota de herramientas cívicas y nociones políticas mínimas en la edad temprana, como los conocimientos que se imparten en la instrucción escolar básica, es probable que en la vida adulta estén en posibilidades de desarrollarse como ciudadanos responsables, como los que requiere un contexto democrático” (Caballero, 2008: 51-52).

Cada sistema político se encuentra respaldado por una cultura política correspondiente (Flores y Somuano, 2022: 39). Los cambios en el sistema requieren cambios en la sociedad y en la cultura hacia la misma dirección a fin de que existan elementos de armonía y reproducción del mismo sistema. Si bien las personas estamos constantemente recibiendo información política que impacta en nuestras percepciones y comportamientos resulta natural que para insertar mayores visos de democracia a la cultura política que predomina en nuestra sociedad se

realicen esfuerzos en el campo de la participación y formación de niñas, niños y adolescentes.

Como agentes socializadores durante la infancia destacan la familia y la escuela, “las actitudes y los valores aprendidos en los primeros años de vida son el cimiento sobre el que los individuos construyen su relación con los sistemas de reglas con los que se toparán a lo largo de la vida” (Flores y Somuano, 2022: 57), así como con la autoridad y con otras personas. Dentro de las familias, niñas, niños y adolescentes suelen tomar actitudes similares a las de sus padres, madres u otros familiares, por lo que parece normal que, si las referencias suelen ejercer sus derechos políticos y ser personas participativas e informadas, los infantes también lo sean, ya que en la mayoría de los casos a niñas, niños y adolescentes sólo se les invita a participar en asuntos comunitarios, sociales y políticos por la iniciativa y criterio de los padres y madres de familia.

La escuela tiene un papel clave, pues si en la familia no se reciben suficientes elementos para reforzar una determinada cultura política pueden adquirirse a través de la educación formal, por ejemplo, por un lado, el libro de texto gratuito “desde su creación, ha sido el instrumento que el Estado mexicano ha utilizado para transmitir conocimiento y valores con el fin de modelar la cultura política de sus ciudadanos” (Flores y Somuano, 2022: 48) aunque esto no implique necesariamente que lo que se promueva sean los valores democráticos y el pensamiento crítico. En otro sentido, para muchos infantes la escuela representa la oportunidad de convivir con diferentes figuras de autoridad, con otras formas de pensar y con conocimientos de cómo funciona la sociedad adquiriendo así nuevos comportamientos que pueden contribuir a la cultura política democrática.

México es un país que ha experimentado desde hace varias décadas avances considerables en materia de democratización. Más allá del ámbito político también ha tenido transformaciones sociales, económicas, ambientales y demográficas que han reconfigurado los contextos, temas de interés y problemas que tienen los mexicanos más jóvenes y si bien “existen acuerdos sobre los beneficios de reconocer la participación desde la infancia, también hay una serie de obstáculos estructurales que impiden su consecución y, en algunos casos, hasta su consideración” (Osorio, 2016: 137). De modo que las políticas se definen y se implementan sin tener en cuenta de manera seria a este sector de la población y posibilitando que no se sientan parte de la sociedad ni identificados con la participación pública por lo que no quieran continuar reproduciendo ese proceder.

IV. La labor del Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales orientada a niñas, niños y adolescentes

Aunado a la función que tienen la familia y la escuela en el proceso de socialización política de niñas, niños y adolescentes, el Instituto Nacional Electoral (INE) así como los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) han generado iniciativas con la intención de fomentar la participación infantil en México.

A nivel nacional, uno de los instrumentos más relevantes es la Consulta Infantil y Juvenil que el INE realiza desde 1997 con el objetivo de familiarizar a la población infantil con las prácticas democráticas, así como conocer las opiniones de niñas, niños y adolescentes a fin de que las respuestas derivadas de este ejercicio impulsen el debate público y contribuyan a la toma de decisiones informada que corresponde al Estado para garantizar plenos derechos a los mexicanos más jóvenes. Durante este ejercicio en el que los OPLE tuvieron también un rol importante debido a que sus sedes fungieron como lugares receptores de expresiones, en 2021 fueron recibidas 6,976,839 opiniones en todo el país.

Uno de los reactivos incluidos en la consulta consistió en completar la frase “Me gustaría opinar sobre...” en el caso del grupo de 6 a 9 años o “Me gustaría que me tomen en cuenta para...” en el caso del rango de 10 a 17 años. De acuerdo con el Reporte de Resultados de la Consulta Infantil y Juvenil 2021 (INE, 2022), la respuesta más frecuente entre las niñas y niños de 6 a 9 años, representando el 43.04 por ciento, fue que les gustaría que principalmente se les tomara en cuenta sobre los derechos que protegen a las niñas y los niños.

Las niñas, niños y adolescentes de 10 a 13 años opinaron que en primer lugar les gustaría que se les tomara en cuenta acerca de las leyes que tratan del cuidado de niñas, niños y adolescentes, representando esta respuesta el 27.67 por ciento, y también les gustaría participar y que los escuchen sobre las decisiones que afectan su vida, representando esta respuesta el 22.75 por ciento de las emitidas por los participantes. Las niñas y los adolescentes de 14 a 17 años consideraron que les gustaría que se les tomara en cuenta sobre su derecho a participar y que los escuchen sobre las decisiones que afectan su vida, así como acerca de las leyes que tratan del cuidado de niñas, niños y adolescentes, representando respectivamente estas respuestas el 32.72 por ciento y el 32.30 por ciento del total de opiniones recibidas de parte de los adolescentes. Las respuestas obtenidas en general de estos ejercicios son una mues-

tra de la importancia de considerar la perspectiva única y valiosa que tiene el sector infantil de la población sobre sus propias necesidades y experiencias.

A nivel subnacional, en las entidades y municipios se han implementado consejos de participación infantil, consultas de opinión, convocatorias a concursos artísticos o literarios, invitaciones a talleres, conferencias, ludotecas; juegos interactivos en medios digitales donde esta población puede expresar sus opiniones y proponer soluciones.

En el caso del Instituto Electoral de Michoacán (IEM), la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana se encarga de “fomentar permanentemente la cultura político-democrática, mediante acciones de educación, promoción, difusión, capacitación y divulgación de la cultura cívica y la participación ciudadana. A través de esta labor se construye la confianza social, impulsando la formación ciudadana continua e integral, que incentiva a la ciudadanía a participar en los asuntos públicos” (IEM, 2021: 5).

Algunas de las actividades concretas que este OPLE realiza para la población infantil son las elecciones escolares y ludoteca cívica, el taller “Para convivir en democracia”, la elaboración de material didáctico, la habilitación de un micrositio electrónico dedicado a niñas y niños, y la organización de eventos como *Democracia Fest*.

La función que desarrolla el IEM, así como otros OPLE, es primordial ya que uno de los principales obstáculos para la participación política infantil en México es la falta de información y educación cívica, es decir, muchas niñas, niños y adolescentes no conocen sus derechos políticos, no los ejercen y tampoco entienden cómo funciona el sistema político mexicano, incluso en algunos casos llegan a convertirse en adultos sin tener estos conocimientos básicos para el ejercicio de la ciudadanía.

V. Reflexiones finales

El derecho de niñas, niños y adolescentes a la participación en la toma de decisiones que afectan sus vidas y comunidades requiere más que el reconocimiento legal para hacerlo efectivo, implica también garantizarles el acceso a información, formación y oportunidades de participar en procesos democráticos.

La ampliación de la participación infantil fomenta el desarrollo de habilidades sociales y cívicas, aumenta el sentido de pertenencia y responsabilidad hacia sus comunidades, y trae cambios favorables en la cultura política mexicana.

En la actualidad la participación de niñas, niños y adolescentes en el ámbito público es más simbólica que significativa debido a diferentes tipos de obstáculos como los jurídicos, los operativos, de acceso a información y formación, entre otros. En respuesta a esta realidad existen iniciativas que buscan fomentar la participación infantil y promover el conocimiento ejercicio de sus derechos políticos, algunas de las más institucionalizadas y relevantes provienen del INE y de los OPLE.

El ámbito local, al ser el más próximo a los ciudadanos, tiene un enorme potencial de impulsar cambios que después transiten a ámbitos más grandes como el nacional. En este sentido, la labor y compromiso de los OPLE está mucho más allá de la organización de elecciones, también se encuentra en ofrecer recursos que permitan adquirir la formación que un ciudadano necesita para alcanzar las metas colectivas de tener una mejor convivencia comunitaria, vivir en una sociedad en donde rija una cultura política democrática y de cada vez más reconocer a niñas, niños y adolescentes no solo como ciudadanos futuros sino también presentes.

VI. Fuentes consultadas

CABALLERO, RAFAEL, 2008, “El derecho político a la participación y su relación con los derechos de la infancia”, Tesis de maestría en Ciencias Políticas, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

FLORES DÁVILA, Julia Isabel y Somuano, Ma. Fernanda, 2022, *La socialización política de los niños en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-El Colegio de México

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2022, *Reporte de resultados de la Consulta Infantil y Juvenil 2021*, recuperado de <https://www.ine.mx/resultados-de-la-consulta-infantil-y-juvenil-2021/> en mayo de 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2022, Comunicado de prensa núm. 586/22, recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DiaNina22.pdf en mayo de 2023.

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, 2022, recuperada de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/725568/LGDNNA_nva_reforma_230322.pdf en mayo de 2023.

MERINO, MAURICIO, 2020, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 4. La participación ciudadana en la democracia, México,

Instituto Nacional Electoral.

Osorio Ballesteros, Abraham, 2016, “La ampliación de la participación infantil en México. Una aproximación sociológica a sus razones, obstáculos y condiciones”. *Sociológica*, núm. 87.

PESCHARD, JACQUELINE, 2019, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 2. La cultura política democrática*, México: Instituto Nacional Electoral.

SALAZAR UGARTE, PEDRO, 2020, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática 25. Democracia y (cultura de la) legalidad política democrática*, México: Instituto Nacional Electoral.

VILLAREAL MARTÍNEZ, MARÍA TERESA, 2010, “Participación ciudadana y políticas públicas” en Comisión Estatal Electoral Nuevo León, *Décimo Certamen de Ensayo Político*, México, CEENL.

ZICARDDI, ALICIA, 2009; “Las ciudades y la cuestión social” en Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Argentina: CLACSO.

VAN DIJK KOCHERTHALER, SYLVIA, 2007, “Participación infantil: Una revisión desde la ciudadanía”, *Tramas*, núm. 28.

OTROS TEMAS

DEMOCRACIA

EL AUGE DE LA AUTOCRACIA CONTEMPORÁNEA A TRAVÉS DE LA DEMOCRACIA. ALGUNAS REFLEXIONES

ARISTEO GARCÍA GONZÁLEZ

Resumen

Los cambios de régimen político de un país, para bien o para mal, afecta a millones de personas, remueven sus emociones, desde la desconfianza hasta la ilusión. No cabe duda, en el presente se vive una alarmante tendencia hacia una *autocratización* disfrazada de democracia. El dismantelamiento de la democracia de manera paulatina se ha convertido en una práctica que, en apariencia no conoce de consecuencias, basta con mirar la realidad democrática que –supuestamente– se vive en diversas latitudes con una marcada tendencia hacia un gobierno sin limitaciones que actúa acorde a su propia voluntad. Justamente, esta realidad que estamos viviendo, se analiza en el presente trabajo.

Palabras clave: democracia, dismantelamiento, tendencia, autocracia, realidad.

Abstract

Changes in a country's political regime, for better or worse, affect millions of people, stir up their emotions, from mistrust to illusion. There is no doubt that there is currently an alarming trend towards autocratization disguised as democracy. The gradual dismantling of democracy has become a practice that apparently knows no consequences; it is enough to look at the democratic reality that -supposedly- is li-

► Maestro en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de Justicia de la Comunidad de Madrid, España y en temas de Derecho Digital. Titular de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial de Michoacán.

ved in different latitudes with a marked tendency towards a government without limitations that acts accordingly, at his own will. Precisely, this reality that we are experiencing is analyzed in the present work.

Keywords: democracy, dismantling, trend, autocracy, reality.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Está la democracia en peligro?*
III. *Tendencias hacia la autocracia contemporánea. Algunos indicadores*. IV. *Una mirada al presente. ¿Democracias en riesgo?*
V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

I. Introducción

La autocracia y la democracia han sido los polos entre los que ha oscilado dramáticamente nuestra vida constitucional, toda vez que la misma ya no ofrece una garantía absoluta para distribuir y limitar un poder desbordado de las fuerzas sociales de una sociedad dividida, lo cual ha dejado de ser una protección frente al retorno de fenómenos autocráticos.

El ideal, una adecuada limitación del ejercicio del poder, a través de la recíproca interacción de los diferentes detentadores del poder¹ y de la intervención de los destinatarios sería lo que hoy podría entenderse como un Estado constitucional (Loewenstein, 1986). Sin embargo, la realidad es otra, el “poder” disfrazada de un gobierno democrático, buscando un control social efectivo sobre los destinatarios del mismo, esto es, al tomar o determinar una decisión, así como su capacidad de obligar a sus destinatarios a obedecer sus determinaciones, incluso, imponiendo sus aspiraciones. Lo anterior, nos pone en presencia de una autocracia disfrazada de democracia.

En la actualidad, diversos regímenes políticos en turno de diversas latitudes buscan justificar su gestión a través del texto constitucional, esto es, ocultos en prácticas aparentemente reconocidas y aprobadas por la propia sociedad. En cambio, si el contenido de un texto constitucional fuera observado y puesto en prácticas por los gobernantes y gobernados, los primeros, a través de un disfraz, no pretenderían desaprobar la voluntad general de un Estado con la toma de sus decisiones.

Precisamente, la autocracia contemporánea suele equipararse con una constitución escrita; esto es, se adhieren formalmente al principio de legitimidad democrática, por lo que no es más que texto que contiene una compilación de reglas secundarias que son utilizadas para la gestión administrativa de un gobierno autocrático (Loewenstein, 1986: p. 90).

1 Gobierno, instituciones y ciudadanía.

Precisamente, en las siguientes líneas, a través de varias reflexiones sobre cómo es que la idea de democracia está cambiando a la de una autocracia contemporánea disfrazada por los principios de aquella, se hace un breve análisis sobre la manera en que un gobierno busca desplazar e implantarse en lo que se conoce como Estados democráticos, y México no es la excepción.

II. ¿Está la democracia en peligro?

La democracia no es eterna, mucho menos está en peligro, simplemente se han buscado nuevos modos de erosionarla.

Se tiene clara la imagen del quiebre de la democracia cuando se depone y sustituye a un presidente elegido democráticamente, lo cual significa un cambio de gobierno, incluso un cambio de régimen. No obstante, a través de las diversas prácticas políticas va perdiendo su esencia y significado, toda vez que la manera de degradar, vaciar, erosionar o desgastar un gobierno de muchos se produce “desde adentro”, esto es, su muerte está en manos de los líderes electos que hacen uso y cometen abusos del poder para alterar las formas democráticas a través de las que llegaron al poder.

Levitsky y Ziblatt, autores del libro titulado *Cómo se mueren las democracias*, tienen razón al afirmar: “Aunque los regímenes dictatoriales han desaparecido en gran parte del mundo, las democracias hoy *mueren* por otros medios”.

Tal como ya se apuntaba, en el pasado, el fin de una democracia tras un golpe de Estado era más que evidente e indiscutible; hoy en día, su descomposición comienza de manera paulatina con la manipulación de las urnas y a pesar de ello se siguen celebrando elecciones, los políticos de la oposición siguen ocupando escaños en los Congresos y la prensa independiente sigue publicándose (Levitsky y Ziblatt, 2022: 69), Aunque, día con día, se erosiona la democracia mediante la imposición de medidas represivas o condicionadas.

Incluso, a través de acciones aparentemente fácticas se busca dañar la democracia de manera paulatina. El Gobierno para subvertirla la marca de una aparente legalidad, los Congresos y/o Parlamento, incluso el Poder Judicial, garantizan su constitucionalidad, se habla de un objetivo público, del combate a la corrupción, de una garantía en los procesos electorales, la mejora en la calidad de la democracia y el fortalecimiento de la seguridad pública, lo cual sólo se convierte en un disfraz político. En definitiva, se trata de prácticas imperceptibles por la ciudadanía.

Justamente, en su informe de 2018 la Freedom House, organización que analiza la situación de la democracia en el mundo, y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2022: 2) coinciden en señalar que en los últimos años la “democracia está decadencia o en retroceso”, lo cual ocurre desde el propio sistema democrático, a través de reformas legislativas y constitucionales, así como por las decisiones políticas tomadas por la mayorías democráticas elegidas, con lo que se busca un debilitamiento gradual o intencional del control ejercido por las propias instituciones democráticas.

De ahí que pueda decirse que la autocracia puede estar marcada con tintes democráticos y con un marcado populismo, e incluso puede mostrar un rechazo a la diversidad y la afirmación de que son ellos los que representan al pueblo y sus auténticos intereses (Müller, 2017; Salmoirán, 2021). Se trata de situaciones fácticas, nada lejos de la –supuesta– realidad democrática en que vive la sociedad actual, cuyas actuaciones están marcadas por diversos indicadores, tal como se analiza en las siguientes líneas.

III. Tendencias hacia la autocracia contemporánea. Algunos indicadores

Existen varios rasgos que nos permiten conocer la tendencia hacia un modelo de autocracia o un líder autoritario (Linz, 1991:32-91). Por su acercamiento con la realidad política que se vive en diversas latitudes, un referente para los tiempos modernos lo constituye el trabajo titulado *La quiebra de las democracias* (Linz, 1991). En dicho texto se enuncian cuatro indicadores claves para entender la autocracia contemporánea a través de la democracia.

En palabras de Levitsky y Ziblatt (2022: 24-25), bajo algunas interrogantes es posible la identificación temprana de dichos indicadores en diversos actores políticos y su actuación con respecto al nuevo modelo de autocracia. Un primer indicador lo constituye el rechazo (o débil aceptación) de las reglas democráticas del juego; en segundo término, la negación de la legitimidad de los adversarios políticos; un tercer momento es la tolerancia o el fomento de la violencia, y el cuarto es la predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación.

El primer indicador, relativo al rechazo de las reglas democráticas del juego, para entenderlo de mejor manera cabría preguntarse: ¿los políticos rechazan la Constitución o expresan su voluntad de no aca-

tarla? Esto es, si pretenden usar –o reprueban el uso de– medidas extra constitucionales para cambiar el gobierno, como en el caso de golpes militares, manifestaciones masivas destinadas a forzar el cambio en el gobierno; si siguieran con la necesidad de adoptar medidas antidemocráticas como cancelar las elecciones, incumplir o suspender la Constitución, prohibir determinadas organizaciones o restringir los derechos políticos o civiles básicos estaríamos en presencia de un régimen autoritario disfrazado en un modelo democrático.

En el caso del segundo indicador, relativo a la negación de la legitimidad de los adversarios políticos, se parte de la siguiente interrogante: ¿los rivales constituyen una amenaza existencial, ya sea para la seguridad nacional o para el modo de vida imperante? Con respecto a la tolerancia o el fomento de la violencia, la pregunta sería: ¿los políticos tienen lazos con bandas armadas, fuerzas paramilitares, incluso con grupos criminales u otras organizaciones violentas?

Respecto al tercer y cuarto la predisposición a restringir las libertades –incluidos los medios de comunicación– suelen llegar a investigar si han dado apoyo a leyes o políticas que restringen las libertades civiles, incluso, elogiando las medidas represivas adoptadas por otros gobiernos en el pasado o en otros lugares del mundo.

La realidad en muchos Estados es una muestra de la inestabilidad política, económica, social y cultural que se vive, aún cuando las democracias se esfuerzan por equilibrar eficazmente entornos marcados por la inestabilidad y la ansiedad; sin embargo, los populistas siguen ganando terreno en todo el mundo, mientras la innovación y el crecimiento democráticos se estancan o disminuyen, llevando a plantearnos la siguiente interrogante: ¿las democracias están en riesgo?

IV. Una mirada al presente. *¿Democracias en riesgo?*

Los líderes autoritarios populistas intentan cada vez más desmantelar la democracia desde dentro después de haber sido elegidos democráticamente (Kyle & Mounk, 2018). Es por ello que, si partimos de los actores políticos –en este caso la figura representante de un país que cumpla siquiera con uno de los indicadores mencionados– debe ser causa de preocupación.

Precisamente, aun cuando América se ha considerado por la IDEA Internacional la segunda región más democrática del mundo, después de Europa, países como Haití, Nicaragua y Venezuela se han unido a

Cuba como autocracias en la región. Brasil² y Estados Unidos³ se están convirtiendo en democracias en retroceso, lo cual se ha hecho más evidente con los ataques al sistema electoral, la polarización y las amenazas a los derechos adquiridos desde hace tiempo son una realidad.

Incluso, se ha dado un aumento en la restricción de los derechos fundamentales; asimismo, ha habido un aumento en el acoso, la persecución y la violencia contra periodistas y medios de comunicación, con los que líderes autoritarios populistas –como en el caso de Nicaragua y México– intentan cada vez más dismantelar la democracia desde dentro, después de haber sido elegidos democráticamente.

Se trata de líderes que entienden las frustraciones de la sociedad y ofrecen en apariencia soluciones fáciles para problemas complejos, es el caso de la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades. Sin embargo, una vez en el poder, promueven lo contrario, debilitando los derechos y las instituciones democráticas clave, como las legislaturas, los tribunales y los órganos electorales.

En el caso mexicano es una realidad. El Gobierno en turno –con el apoyo de su partido– ha intentado debilitar varios organismos constitucionales⁴. Incluso, el propio sistema de justicia ha sido objeto de ataques con respecto a su actuar. Todo ello para construir un modelo de democracia acorde a sus intereses propios, característicos de una autocracia contemporánea.

Tan es así que las reglas democráticas a favor de un grupo de reducido de actores políticos, la crítica constante, la denostación a los adversarios políticos y los ataques constantes a las libertades civiles se están convirtiendo en factores determinantes que contribuyen cada vez más a un retroceso de la democracia, incitada por actores políticos populistas que buscan dejar marcas imborrables tanto en las instituciones como en el propio Estado, cuyas prácticas se encuentran justificadas negando lo contrario a la realidad.

2 Bolsonaro ataca al sistema electoral de Brasil en una sesión informativa para diplomáticos (Boadle, 2022).

3 Las declaraciones y amenazas del entonces presidente Donald Trump a la democracia persisten, lo cual pone en evidencia una polarización, las tendencias contramayoritarias y el retroceso de derechos establecidos desde hace tiempo.

4 Como lo ha sido el caso del Instituto Nacional Electoral y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales.

V. Reflexiones finales

Primera. La teoría no está nada lejos de la realidad. Los indicadores enunciados por Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel son una muestra de ello. En la actualidad se busca en apariencia la implementación de un modelo de democracia disfrazada como un traje a la medida, no para la sociedad, sino para los actores políticos que pretende apropiarse de ella.

Segunda. La autocracia convertida en una democracia es el reflejo de los cambios políticos y la inestabilidad de los Estados. Esto es el declive gradual del régimen democrático, se trata de una de las características de la autocratización contemporánea (Lührmann, 2018) que se está convirtiendo en un desafío global.

Tercera. Mantener a los políticos autoritarios al margen del poder no es tarea fácil. En una democracia no se ilegalizan partidos, tampoco se prohíbe a los candidatos a postularse a las elecciones. Sin embargo, la responsabilidad de evitar a las personas autoritarias y dejarlas fuera recae más bien en los partidos políticos y en sus líderes, quienes se suponen son guardianes de la democracia.

Cuarta. Como sociedad, si queremos que la democracia siga siendo el único régimen político posible con el que queden garantizadas las instituciones y los diversos derechos reconocidos en el ordenamiento constitucional: la tolerancia, la participación y la no contención de las instituciones, al menos con ello, la manipulación, alteración y la violación de las reglas de juego democrática dificultará el auge de un régimen autocrático.

VI. Bibliografía

- LÜHRMANN, Anna y LINDBERG, Staffan. I., 2019, “A third wave of autocratization is here: what is new about it?”, 26/7, *Democratization*: Londres.
- BOADLE, A., 2022, “Bolsonaro attacks Brazil’s election system in briefing for diplomats” [Bolsonaro ataca al sistema electoral de Brasil en una sesión informativa para diplomáticos], Reuters, 19 de julio de 2022, [<https://www.reuters.com/world/americas/bolsonaro-share-concerns-about-brazil-election-with-diplomats-2022-07-18/>]
- DAHL, R., 1971, *La poliarquía, participación y oposición*, Madrid: Tecnos.
- MÜLLER, Jan-Werner, 2017, *¿Qué es el populismo?*, primera edición, Editorial Grano de Sal, <https://www.perlego.com/book/1915906/qu-es-el-populismo-pdf>

- KYLE, J. y MOUNK, Y., 2018, “The populist harm to democracy: an empirical assessment”, Instituto Tony Blair Institute for Global Change: London.
- LEVITSKY, Steven & ZIBLATT, Daniel, 2022, *Cómo mueren las democracias*, México: Booket Paidós.
- LINZ, Juan J., 1989, *El quiebre de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial.
- LOEWENSTEIN, Karl, 1986, *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.
- SALMORAN Villar, Guadalupe, 2021, *Populismo. Historia y geografía de un concepto*, México: IJ-UNAM.

DEMOCRACIA

MATERIA ELECTORAL, LA POSIBLE NUEVA MATERIA DE CÍVICA Y ÉTICA

NOÉ RODRÍGUEZ RIVERA

Resumen

En la actualidad todas y todos aquellos que, ya sea de manera personal o profesional, nos hemos dado a la tarea de analizar los pormenores y el trasfondo de los procesos electorales y, por ende, del Derecho electoral, en general nos hemos enfrentado y nos seguimos enfrentando a la fuerte, pero justa crítica de la opinión pública en el sentido de que actualmente para la población en general la materia electoral sigue siendo una rama poco valorada. Desde el ámbito profesional y desde el ámbito cotidiano, el Derecho electoral resulta ser un materia de paso o de momento, porque pensamos que sólo se hace presente en ciertos momentos cuando es el tema de moda durante comisiones electorales o sólo cuando las instituciones encargadas de velar por los derechos y obligaciones que otorga la Ley Electoral se ven afectadas o atacadas por terceros, cuando tienen un problema interno que puede ser catalogado como de importancia pública y, simplemente, cuando estas mismas instituciones sufren el flagelo de la corrupción que, como sabemos, es un tema que sigue y tristemente seguirá siendo un problema bastante serio en México.

Palabras clave: **ley electoral, gobierno.**

► Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales.

Abstract

At present each and all those who, either personally or professionally, we have given ourselves to the

task of analyzing the details and background of the electoral processes and, therefore, of the Law electoral, in general we have faced and continue to face the strong, but fair criticism of public opinion in the sense that currently.

For the population in general, electoral matters continue to be an undervalued branch. From the scope professional and from the daily sphere, the Law electoral turns out to be a matter of passing or of the moment, because we think that it only becomes present in certain moments when it is the fashionable topic during electoral commissions or only when the institutions in charge of ensuring the rights and obligations granted by the Electoral Law are affected or attacked by third parties, when they have an internal problem that can be classified as important public and, simply, when these same institutions suffer the scourge of corruption that, as we know, it is a topic that continues and sadly will continue being a quite serious problem in Mexico.

Keywords: law electoral, lawyer, electoral commissions, government.

La materia electoral

Aunado un poco a lo mencionado anteriormente, me he dado cuenta de que desde hace casi una década —cuando un servidor se puso a navegar por el Derecho electoral— pude percatarme de que, incluso, en las facultades que dan esta rama del Derecho no han obtenido el impacto que considero necesario para que el Derecho electoral sea considerado como una ciencia de valor incalculable y que, además, es indispensable para nuestro país; esto, a raíz de que por lo menos en Michoacán no hay abogadas y abogados que se inclinen por especializarse en esta rama del Derecho. Por ello sigue siendo una materia que se considera poco indispensable y que sólo es utilizada o, en su caso, es estudiada por aquellos que tienen aspiraciones políticas o para aquellos que tienen aspiraciones en la carrera pública interna de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) o en la vida interna del Instituto Nacional Electoral (INE), como también para aquellos que buscan incluirse en la vida judicial del Derecho electoral, aunque para la humilde observación de este servidor resultan ser muy pocos dichos aspirantes, esto comparado con otras materias como el Derecho penal, civil, familiar, mercantil y laboral, entre muchas otras.

Considero que la importancia del Derecho electoral ha tenido un impacto o una cercanía errónea en la población precisamente por la publicidad o, incluso, por la mercadotecnia que le han aplicado a la

misma. Es cierto que por lo regular vemos en los medios de comunicación noticias relevantes a esta materia únicamente durante los procesos electorales, y no podemos negar que la mayoría de la población tiene identificado el proceso electoral como únicamente aquel momento en el que las y los candidatos de los partidos políticos o de manera independiente salen a las calles de sus municipios o de sus estados para solicitarle el voto a la población; asimismo, que este proceso tiene su intermedio el día de la votación y tiene su desenlace una vez que la autoridad electoral emite los resultados para declarar a las y los ganadores de la contienda electoral. Aquí es donde creo necesario hacer un par de primeros cuestionamientos: ¿dónde queda el resto del proceso electoral?, y si fuera un proceso que se puede ver finiquitado en sólo unos cuantos meses, ¿por qué el proceso electoral comienza un año antes del año en que se emiten las votaciones?

Antes de tocar un poco más el fondo del último comentario del párrafo anterior, no quiero pasar por alto el primer comentario del mismo, en el que con respeto cuestiono la parte del mal impacto que ha tenido la publicidad y la mercadotecnia para dar a conocer la importancia del Derecho electoral en México. Por una parte, debemos tomar en cuenta que en México para tener un trasfondo más trascendental de la materia electoral la opción más viable es estudiar las carreras profesionales de Derecho, Ciencias Sociales o Ciencias Políticas; y, por otra parte, para poder tener esa intimidad necesaria con la ciencia electoral es acercarse a las instituciones públicas que coexisten por la misma, es decir, solicitando información o un servicio en particular a los OPLE, al INE y a los Tribunales Electorales. Al partir de estos dos puntos es que considero que se hace presente el error de no recibir la educación adecuada en esta materia desde momentos indispensables, y aunque es correcto que desde la educación primaria y sus consecuentes se nos ha orientado en esta materia, considero que ha sido de manera muy general y genérica, siempre teniendo que el fin último es mostrarnos desde estas etapas educativas lo relevante que es conocer nuestro derecho a votar para elegir a los dirigentes del país, de los estados y de sus municipios.

Creo oportuno señalar que si desde nuestra educación primaria se nos formara una cultura electoral más prudente y consciente verdaderamente se generaría un cambio generacional importante y trascendental, que podría acabar con tantas problemáticas de carácter social. No debemos pasar por alto que —por lo menos en Michoacán— seguimos viviendo en muchos municipios de la entidad lo conocido como “usos y costumbres”, que, aunque no sea algo palpable porque así lo haya determinado la autoridad competente, en la práctica para la población

en general continúa siendo algo rutinario tomar decisiones personales o realizando consensos que, en cierta manera, terminan dejando de lado lo estipulado por los ordenamientos legales en materia electoral.

En el párrafo que antecede no pretendo o sugiero que el sistema educativo realice un cambio de ciento ochenta grados para incluir la materia electoral desde las primeras etapas educativas, pero sí hablo y propongo que esta materia debería tener un manual especial que nos diga desde pequeños que el Derecho electoral no únicamente habla de elecciones de gobernantes o legisladores, sino que esta materia es tan importante desde el simple hecho de que es una de las materias que busca que cada mujer y hombre, al cumplir su mayoría de edad, tengan una identidad con derechos y obligaciones ante la Ley y que, aunado a esto, nos da la apertura para incluirnos en la vida pública y política de nuestro país o de nuestro estado.

Lo fundamental es buscar que no se violenten nuestros derechos como ciudadanos. Sí, no niego que para aquellos que en algún momento estuvimos o buscamos participar en la vida pública y electoral de nuestro país estos derechos y obligaciones terminan siendo una herramienta más necesaria, pero al final no debemos olvidar que esta materia busca la presencia de la democracia, de la igualdad, de la paridad y de la justicia social. Por tanto, considero que esos valores son de indiscutible formación y que la materia electoral es un canal verdaderamente prudente para hacerlo llegar a todas y todos los ciudadanos, para que así en el momento oportuno cada interesada o interesado pueda hacer un uso más apropiado de estas herramientas para defender o, en su caso, exigir sus derechos electorales, según sea el caso que tenga enfrente.

Otra parte por la que considero de vital importancia que la materia electoral se haga presente desde etapas tempranas tiene razón en que a los ojos de este humilde crítico no podemos olvidar que el Derecho electoral tuvo una importante participación en la rama de Derechos Humanos, basándonos en que en 2014 el principio de paridad de género se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en su artículo 41. Considero que este hecho generó una cascada positiva de modificaciones e implementaciones que no sólo tenían lugar en el papel, sino que también se buscó y se sigue buscando que en la práctica este principio tenga la transparencia y efectividad correcta, además de que esta misma acción dio una visualización más concreta de lo que es igualdad, de lo que es paridad de género y de lo que es justicia.

No debemos olvidar que desgraciadamente en México seguimos viendo en muchas partes del país el flagelo de la violencia de género o

de violencia en contra de la mujer. Partimos de que desde hace décadas a las mujeres se les han impuesto obligaciones sociales excesivas y que, consecuentemente, se les han negado derechos con el injusto pretexto de ser mujeres. Con ello trato de hacer un análisis de la vida pública de nuestro país. No es necesario profundizar en el tema, ya que tenemos como claro ejemplo que México nunca ha tenido a una mujer como presidenta de la República, y si por una parte la historia nos da una vista del pasado del país, qué mejor que sea el Derecho electoral el que enseñe desde una temprana edad que las mujeres y los hombres tienen los mismos derechos y obligaciones ante la ley y que, por ende, cualquier mujer que busque en algún momento de su vida obtener un cargo de elección popular de tal magnitud deben tener claro que no es únicamente una posibilidad, sino que además es un derecho.

En este punto quisiera añadir como dato informativo que en México siete mujeres han sido las que han logrado obtener una gubernatura, siendo los estados de Yucatán, Tlaxcala, Colima, Sonora, Puebla y Zacatecas quienes han tenido a una mujer como gobernadora, habida cuenta de que el estado de Yucatán en dos ocasiones ha tenido a una mujer gobernando, además de que la Ciudad de México ha tenido una mandataria mujer en dos ocasiones.

Debemos considerar que realizar implementaciones y adecuaciones del Derecho electoral en México no sólo es con la finalidad de formar valores desde edades tempranas, sino que también debemos tener presente que cada uno de nosotros —desde nuestra trinchera— debemos realizar los cambios necesarios para tener una sociedad de mayor responsabilidad.

Para cerrar esta idea y propuesta quisiera remontarme al mes de junio de 2021, cuando el actual mandatario de la Federación en cierta manera reprobó a la clase social aspiracionista, culpando de este supuesto hecho por la falta de ética y moral en la ciudadanía, ya que según él los miembros de esta clase aspiracionista son los principales promotores de la corrupción en México. Aquí es donde yo hago el análisis y pongo el énfasis sobre la importancia del Derecho electoral en México, ya que si tuviéramos la suficiente cultura electoral como sociedad se harían presentes de manera más contundente los valores en nuestra sociedad. El problema no es el ser aspiracionista, sino —todo lo contrario— deberíamos recibir la instrucción, capacitación y educación necesaria en este rubro desde el inicio para realizar grandes cambios en nuestra sociedad que en algún punto futuro le darían un cambio necesario y justo a nuestro país.

Volviendo al tema de la importancia de los procesos electorales,

quienes desde alguna trinchera hemos participado en ellos de manera directa o indirecta conocemos que la importancia de éstos es tan necesaria, pero a la vez tan poco valorada, que la sociedad en general termina creyendo que las elecciones son una justificación más para que el gobierno en turno continúe gastando recursos públicos, ya que muchos terminan declarando que llega al poder quien es señalado o cobijado por el mandatario de turno.

Sin embargo, siempre he pensado que el Derecho electoral y todos sus derivados como sus protagonistas no tendrían razón de ser sin la indispensable participación de la ciudadanía. Siempre he considerado que el sistema electoral mexicano es uno de los mejores del mundo, ya que contiene infinidad de candados administrativos y legales que sirven precisamente para garantizar el respeto a los derechos otorgados por la ley. Por tanto, considero que al sistema electoral mexicano le hacen falta más modificaciones y adecuaciones que son necesarias, tomando en cuenta que los cambios generacionales y sociales llegan sin previo aviso y que se debe buscar que estos cambios cuenten con la debida implementación de la materia electoral para que la transición de valores éticos, morales y culturales le sigan dando vida a nuestras instituciones electores y, por ende, al Derecho electoral en general.

Con relación a todo lo expuesto en párrafos adyacentes, quiero cerrar este artículo hablando de la importancia de nuestras instituciones electorales y de sus necesidades, ya que su protagonismo en la vida política es de carácter fundamental. Creo que, además de las particularidades de las que nos habla la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —especialmente hablando de los fines del instituto electoral— nos da una idea general, pero no de fondo, de la responsabilidad del INE y, por consecuencia, de los OPLE.

Si hablamos de que los fines son contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las que la Constitución le otorga en los preceptos electorales locales, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática y fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de

los que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia, esto en conjunto nos da una clara justificación de por qué en parte el proceso electoral comienza en el mes de septiembre del año anterior al primer domingo de junio del año cuando se llevarán a cabo la elecciones.

Señalo lo anterior con la intención de dejar claro y reconocer que el trabajo que tienen el INE y los OPLE no es cosa sencilla, y que dentro de todo buscan que cada proceso electoral cuente con lo necesario para garantizar los derechos que como ciudadanos tenemos. De manera particular debo mencionar que todo este monumental trabajo es una ruta lo suficientemente amplia para poder erradicar la discriminación y la corrupción en México. Considero que el Derecho electoral en México no puede privatizarse como vimos que se intentó en este 2023, porque al ser una ardua labor la que se tiene que hacer, esto no debe estar en la manos de unos cuantos y que debe tener en todo momento la opinión y la participación de la ciudadanía en general. Además, la práctica del Derecho electoral debe ser atendida por profesionistas en la materia porque deben buscar y erradicar todas esas fugas que tiene por la consecuencia de los cambios sociales, y es por tanto que considero que el Derecho electoral en México debe tener un impacto más severo y contundente en la sociedad, para que así los procesos electorales tengan una ejecución más sana y transparente que le garantice a las y los ciudadanos que sus derechos político-electorales serán respetados en todo momento.

Como ciudadanos de un estado democrático deberíamos participar de manera más directa en la vida política de nuestro país. Deberíamos realizar los cambios que resulten necesarios para erradicar todos y cada uno de los problemas que como sociedad nos han hecho caer ante la opinión pública internacional. Debo decir que no creo en la existencia de una utopía, pero sí considero que como sociedad podemos permitir y abrir la puerta de nueva cuenta al aprendizaje de los valores que como sociedad hemos perdido en la última década, y que, si las instituciones públicas implementaran un protagonismo mucho más claro y específico de este tipo de enseñanzas, la vida del país tendría el cambio que desde hace décadas nos ha pedido.

No se trata de si uno mismo, nuestra familia, nuestros amigos y conocidos o nuestros gobernantes son aspiracionistas; el problema radica en que la pérdida de valores nos ha llevado a la competencia social y profesional desmedida, basada en la calumnia y en el despojo. Si la materia electoral ya demostró lo necesario de la democracia, igualdad, paridad y justicia, qué no pudiera hacer en un futuro por quienes aún están cursando su educación primaria y secundaria que antes de llegar

a su educación media-superior optan por otras rutas, ya que crecen con la educación y cultura de que en nuestro país la metas sociales y profesionales no serán palpables para ellos por no crecer y vivir dentro de la esfera social y política adecuada.

DEMOCRACIA

LOS VALORES DEMOCRÁTICOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

ANDRÉS EMILIO TORRES RODRÍGUEZ †

Resumen

La corrupción es un problema que está afectando gravemente a México, donde se ha visto limitado su combate por muchas causas, siendo una de ellas la ausencia de valores democráticos como la libertad, la igualdad y la fraternidad, mismos que pueden ser herramienta para su combate.

Para el desarrollo del presente trabajo, se señalará que se entiende por corrupción política, qué son los valores democráticos y cuáles son los principales y porqué son indispensables para la lucha contra la corrupción, recalcando que se analiza desde una perspectiva del modelo democrático, por lo que no se considerarán, por ejemplo, valores religiosos.

Palabras clave: corrupción, democracia, valores democráticos, anticorrupción.

Abstract

Corruption is a problem that is affecting seriously to Mexico, where its fight for many causes, one of them being absence of democratic values such as freedom, equality and fraternity, which can be tool for their combat.

For the development of this work, it will be pointed out that political corruption is understood, what are democratic values and what are the main ones and why are they essential for the fight against corruption, emphasizing that it is analyzed from a pers-

►Estudiante de la Maestría en Análisis Político de la Universidad de Guanajuato, Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Guanajuato.

Nota: artículo póstumo basado en la tesis de maestría "La corrupción en las compras públicas. Un análisis a las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato".

pective of the democratic model, so it is not. For example, religious values will be considered.

Keywords: corruption, democracy, values democratic, anti-corruption.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Desarrollo*.
III. *Conclusiones*. IV. *Bibliografía*.

I. **Introducción**

Se podría considerar que la corrupción es un problema que ha estado presente a lo largo de todos los gobiernos de la historia. Por lo mismo es muy difícil medir y hablar de corrupción; sin embargo, en las últimas cuatro décadas ha adquirido mayor importancia. Intentando definirla para poder combatirla es que el significado más común es el propuesto por Transparencia Internacional (TI), que la refiere como “abuso del poder en beneficio privado”. Además, diversos autores señalan que las consecuencias de la corrupción son muchas y variadas, que van desde cuestiones económicas hasta culturales. Sumemos a ello que la corrupción puede propagarse si existen instituciones débiles y existe poco fomento o práctica de los valores democráticos, generando una corrupción institucionalizada, es decir, la normalización de las prácticas corruptas de todos los miembros del Estado, afectando la relación ciudadano-gobierno.

Para contextualizar la gravedad del fenómeno de la corrupción se mostrarán algunos datos de organismos internacionales como TI con su Índice de Percepción de la Corrupción. Para encuadrar la situación con los valores democráticos se mostrarán algunos resultados de informes nacionales como la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) y de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI), puntualizando que los valores democráticos son difícilmente medibles, pero la ausencia de ellos se puede ver manifestada con el surgimiento y la permanencia de antivalores, mismos que se señalarán más adelante.

Se concluirá con una reflexión del porqué los valores democráticos son necesarios para el combate contra la corrupción.

II. **Desarrollo**

La corrupción es un problema que ha afectado desde siempre a todos los gobiernos del mundo; de hecho, no existe un sistema que esté libre

de ella, aunque sí existen quienes han decidido tomar medidas preventivas y de combate para intentar erradicar o limitar su propagación. Lamentablemente, la mayoría de estas intenciones han fracasado debido a sus numerosas consecuencias, transformaciones y rapidez de propagación. Fue hasta 1995 cuando la comunidad internacional catalogó a la corrupción como un problema que estaba afectando gravemente a muchos países y que debería ser considerada como un problema prioritario en la agenda.

Fue así como surgieron mayores propuestas para consolidar una definición que describiera dicho problema, aunque esto no quisiera decir que ya se conocieran sus tipologías y su alcance. Posteriormente, y como un gran avance para su combate, fue que se logró clasificar y tipificar, haciendo distinciones entre corrupción privada y pública, muchas veces y principalmente expresada como empresarial y gubernamental –o política–, respectivamente, siendo esta última el objeto de análisis para el presente artículo.

Para comenzar es importante señalar el aporte de Juan Jované, quien en su artículo “Corrupción, instituciones y economía política” retoma un significado por parte de la Real Academia Española sobre la palabra “corromper”, la que es, señalan, echar a perder, depravar o dañar algo (p. 2). A pesar de su aparente sencillez, es un aporte que suma si consideramos que en cuanto a la corrupción política aquello que se “daña” o se “echa a perder” es la cosa política (en su sentido amplio, desde las instituciones políticas hasta la vida política).

Además, otro aporte para entender el término “corrupción” se encuentra en la propuesta de Elena Stein-Sparvieri, “La corrupción política y su expresión en el discurso periodístico”, en la que rescata dos definiciones: la primera por parte del diccionario Merriam-Webster en el que se indica que la corrupción es un “desvío de lo original, lo puro o de lo correcto” (p. 134); además, retoma la propuesta de Saved y Bruce (1998) que considera que la corrupción política (ya incluyendo el término “política”) implica el mal uso del poder público para beneficio personal, alejado del bien común, lo que permite entender que la corrupción, intrínsecamente, atenta contra el bienestar común (Saved y Bruce, 1998, citados por Stein-Sparvieri, 2013: 135).

Destacando otro aporte en cuanto a la corrupción política, Giovanna Rodríguez en su artículo “Organización partidista y corrupción política” retoma y complementa la propuesta por TI, definiéndola como “el abuso del poder dado a los líderes políticos, para satisfacer intereses particulares, en detrimento del interés colectivo” (p. 16). TI –como ya se mencionó– ofrece una definición sobre el término “corrupción”

sin la variable “política”, la que es señalada como “el abuso del poder público para beneficio privado”; dicha propuesta es la más empleada como un primer acercamiento, debido a, como señala la autora clásica María Amparo Casar, “su «sencillez» y «precisión»” (2015: 9).

Si bien se ha observado que la definición de corrupción contiene *per se* diferentes conceptos que engloban varias características, Luis Pérez Álvarez y Pablo Guerrero Sánchez, en su artículo “México, corrupción organizacional institucionalizada: un estudio de caso”, publicado en 2016, señalan que la corrupción está influenciada por diversos factores individuales, familiares, de grupo, factores institucionales y sociales, que ocasionan que el individuo o una organización se desvíen de sus funciones formales, es decir, se comporten de manera corrupta hasta el punto en que estas conductas son normalizadas. Considerando lo anterior, no se puede hablar de que la corrupción surge por poseer alguna facultad de poder o mayor influencia en la cosa pública, sino tal como señala Graaf (2007), citado por Pérez Álvarez y Guerrero Sánchez (2016: 9), “la corrupción puede surgir desde el seno familiar, donde se aprenden valores o antivalores, o desde organizaciones secundarias como escuelas, hospitales, oficinas gubernamentales y empresas; asimismo, surge a partir de valores sociales en conflicto.

Así, se puede entender que la corrupción surge como el intento de sacar ventaja de un puesto público, y este mismo comportamiento se multiplica debido al poco interés o herramientas para sancionarla y para detectarla, pero, sobre todo, prevenirla, para lo que los valores democráticos de los funcionarios públicos serían fundamentales para limitar la propagación de conductas relacionadas con la corrupción. Por tanto, se considera de vital importancia que, sobre todo en las funciones por parte de servidores públicos, se promuevan valores éticos en cuanto al desempeño de su cargo, es decir, la manera en que se deben regir como profesionales en el área, ya que esta promoción de valores democráticos —de la mano de la profesionalización de los servidores públicos— limitará que se propague la corrupción y que los hechos que siga habiendo se investiguen y se cuenten con sanciones sólidas y ejemplares.

No obstante, antes de llegar a ese punto, es importante hablar sobre los valores considerados dentro de este modelo democrático, en el que es fundamental resaltar la obra de Luis Salazar y José Woldenberg “Principios y valores de la democracia”, donde comienzan por señalar lo básico por la democracia y su etimología griega *demos* (pueblo) y *cratos* (poder o gobierno), siendo su significado “original” el de gobierno del pueblo y por el pueblo. En otras palabras, y agregando más sustancia al significado, “la democracia es, por lo tanto, una forma de

gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno —lo que hay que gobernar— sino también el sujeto que gobierna” (p. 25). Asimismo, para poder formar un gobierno y vida política, tiene que haber un conjunto de normas políticas y valores éticos, siendo estos últimos en los que nos centraremos, y que en la democracia moderna son concebidos como tres valores básicos: la libertad, la igualdad y la fraternidad.

Aunado a ello, con el artículo de Joaquín Ordoñez “El concepto de fraternidad como valor democrático en la política mexicana”, muy similar a Salazar y Woldenberg, se indica que cualquier Estado que en su Constitución esté declarado como un gobierno democrático debe poseer ciertas características inherentes; por ejemplo, principios como la pluralidad y valores, y se señala a la libertad, igualdad y fraternidad. Todos ellos, teniendo un objetivo moral y jurídico: la justicia (p. 43). En estos valores prestaremos mayor atención, pues son los propuestos para la lucha contra la corrupción. Es importante destacar que el término de fraternidad no está contemplado en la legislación mexicana “[...] tal vez porque se trate de un concepto que implica más una circunstancia de carácter moral (o hasta religioso) que de tipo legal” (Ordóñez: 51); no obstante, el hecho de que no esté considerada legalmente no significa que no tenga un papel importante en la vida política.

El valor democrático de la libertad hace referencia a una capacidad del individuo de realizar ciertas acciones sin interferencias o amenazas; existe la libertad de pensamiento, de expresión, de asociación, de tránsito, de religión, pero dicha libertad está relacionada con dos cuestiones importantes: implicaciones dentro de la legalidad y ético-políticas. El hecho de que exista la libertad no quiere decir que es absoluta o ilimitada, sino que existe en una comunidad social; no es una cuestión anárquica, se vive esta libertad siguiendo las leyes y reglas generales de comportamiento, según Salazar y Woldenberg (2001).

La igualdad tiene dos cuestiones: jurídica y política. Es decir, todos los ciudadanos cuentan con los mismos derechos y obligaciones y no existen grupos sociales o individuos con derechos especiales o que no tengan la obligación de cumplir con alguno; ninguna persona está por encima de otra. Es decir, una sociedad donde se debe promover un trato igualitario y equitativo a todos los ciudadanos sin importar su nivel socio-económico, sexo, ideología, religión, etc. (Salazar y Woldenberg, 2021).

Por último, el valor de la fraternidad necesita indispensablemente de los dos valores previamente presentados; sin el cumplimiento de éstos no es posible concebir el valor de fraternidad. Éste hace referencia prin-

principalmente a términos como hermandad, amistad, afecto y justicia, entre las personas, factor que la hace indispensable en cualquier democracia (Ordóñez, 2021: 41). Ciertamente es un valor difícil de comprender y de poder ejecutar, sin embargo, es fundamental para el buen desarrollo de la democracia, en la que, a pesar de que existan contradicciones y rivalidades políticas (necesarias entre ellas en un régimen democrático), no significa que haya enemistad; únicamente, esas personas son adversarios políticos y entre ellas debe haber diálogo y cooperación para la resolución de conflictos, tal como lo señalan Salazar y Woldenberg:

Asumir entonces el valor democrático de la fraternidad supone reconocer que las contradicciones sociales, los conflictos entre grupos de interés o de opinión, o entre partidos políticos, no son contradicciones absolutas, antagónicas (...) sino contradicciones que pueden y deben tratarse pacífica y legalmente (2021: 51).

Se entiende que la fraternidad hace referencia al humanismo, con la que se busca respetar y proteger a los otros valores vistos, entendiendo que en una democracia donde se procure la fraternidad no existirían intereses por parte de las personas de sacar un provecho personal o a costa de otras personas. Además, a pesar de no estar considerada legalmente por el Estado, en una democracia sólida existiría una estrecha relación entre ella y la fraternidad, incluyendo la consideración de la libertad e igualdad, debido a que “no se puede ser democrático sin ser libres e igualitarios o sin proteger esas condiciones y no se puede ser fraterno sin proteger, respetar y practicar la libertad y la igualdad” (Ordóñez, 2021: 49).

Después de entender lo que son los valores democráticos es notable advertir lo indispensable que son en un régimen democrático, donde idealmente se persigue el bien común y se respetan dichos valores, siendo éste el mayor reto, por lo complejo que significa lograr agrupar los intereses de todas las personas, además, de ser un factor que —como ya se mencionó al inicio— existe en todos los Estados del mundo: la corrupción. Pero, ¿por qué en unos países está más presente que en otros? ¿Qué fomenta su propagación?

Diferentes autores han intentado explicar el surgimiento de la corrupción, sin embargo, ello depende de cada tiempo y espacio determinado. Fernando Escalante, en su artículo “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”, identifica tres aspectos para señalar las condiciones que provocan más recurrencia en los actos de corrupción:

1. Condiciones formales: son aquellas que se desprenden de la delimitación del término, manifestando únicamente la posibilidad

técnica de su existencia; sus características son: una separación entre lo público y lo privado (es decir, se distingue por una brecha entre las funciones públicas y los intereses personales), la existencia de órganos especializados de funciones públicas (es decir, la burocracia), así como el ordenamiento jurídico de la vida social (el cual hace referencia a la existencia de la normatividad, que intenta poner límites a la ilegalidad: “Sin legalidad, no habría corrupción”) (p. 331):

2. Condiciones culturales: permiten explicar la probabilidad de reincidencia y tolerancia social; algunas de sus características son: legitimidad social del lucro o del disfrute de beneficios privados y el menosprecio por la legalidad (el hábito por violar o infringir las leyes), entre otras;
3. Condiciones materiales: son esa brecha entre la normatividad jurídica y lapracticidad, donde se puede expresar la corrupción y ante una falta de restricciones su propagación.

Ahora bien, después de visualizar las cuestiones teóricas se abordará el caso mexicano, en el que se buscará observar la evolución de la percepción de la corrupción. María Amparo Casar retoma algunas de las bases de datos mencionadas anteriormente, entre las que se destaca que, según TI en su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), en 2014 México obtuvo un puntaje de 35 puntos de 100 posibles (donde 0 es “altamente corrupto” y 100 es “limpio de corrupción”), con ello se posicionó en el lugar 103 de 175 países; muy similar a las estadísticas del Banco Mundial, en las que obtuvo un puntaje de 39 sobre 100 puntos en los indicadores de control de corrupción (Casar, 2015: 12).

Las cifras se agravan conforme se delimita la problemática, pues de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México –ese mismo año– ocupó el último podio (34) con sus 39 puntos con base al mismo IPC, en contraste con Dinamarca, que fue el mejor puntuado con 92. Las comparaciones con países similares (social y culturalmente hablando) nos vuelven a confirmar que tenemos un gran reto por delante, ya que dicho índice reveló que de los países latinoamericanos México pasó de ocupar el lugar 72 al 103 únicamente en seis años (IPC, 2008-2014), aunque hay que decir que esto pudo deberse a la exposición mediática que han tenido algunos escándalos de corrupción –a mayor exposición, más aumenta la percepción de esta– (Casar, 2015: 14-15).

Por otro lado, en la ENCUP de 2012 se encontró que el 18.58 por ciento de las personas entrevistadas están muy de acuerdo con la frase “los ciudadanos permiten que haya corrupción”, mientras otro 50.76

por ciento está de acuerdo; es decir, casi el 70 por ciento de las personas consideran que esto es cierto. Es importante resaltar que en aquellos años existían pocas herramientas que involucraran a los ciudadanos como vigilantes activos en hechos relacionados con la corrupción, siendo en 2015 –con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)– cuando por primera vez se consideraba al papel de la ciudadanía como pieza clave en la lucha contra la corrupción y se otorgaba un espacio digno para ello.

En la misma ENCUP, cuando se les pregunta a los ciudadanos qué tanto confían en el gobierno, donde 0 es nada y 10 es mucho, predomina el puntaje de 7 (con el 18.28 por ciento) seguido por el 5 (16.51 por ciento) y el 6 (15.17 por ciento). Evidentemente, se carece de una confianza plena, ya que en estos lugares se concentra casi el 50 por ciento de la participación, añadiendo que los que contestaron que confían mucho (9 y 10) representan únicamente un 10.74 por ciento de las personas entrevistadas, cifras que no mejoran si se les pregunta por el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los gobernantes, etc. Los peores evaluados son la policía y los partidos políticos, en los que la evaluación con 9 y 10 apenas representa un 7.47 por ciento y 7.69 por ciento, respectivamente.

Otra cifra que permite visualizar la debilidad de la confianza es con la pregunta: “¿Qué tanta confianza le tiene a las leyes mexicanas?”, a la que el 67.56 por ciento de los entrevistados respondió que poca y 12.80 por ciento respondió que nada. Lo preocupante es que no solamente se desconfía del aparato gubernamental, sino que también se desconfía de los otros ciudadanos, ya que el 68.99 por ciento de las personas respondió que no pueden confiar en la mayoría de las otras personas.

Específicamente en el tema de la corrupción, en la pregunta: “En una escala del 0 al 5, donde 0 significa que no existe corrupción y 5 que existe total corrupción, dígame que tanta corrupción cree que hay en el país”, 71.44 por ciento de las personas respondió que existe total corrupción (5) y 16.62 por ciento respondió con un número 4. Asimismo, cuando se les pregunta si creen que sea posible acabar con la corrupción, las cifras son muy interesantes, ya que el 4.72 por ciento lo cree muy posible, el 38.34 por ciento, posible; el 37.35 por ciento, poco posible, y el 18.86 por ciento lo cree nada posible, mientras que el 0.73 por ciento no saben o no contestaron.

Por otro lado, en la ENCUCI de 2020 se encuentra que el problema de la corrupción en México es considerado como el más grave (entre la pobreza, el desempleo, la inseguridad o la delincuencia, el mal desempeño del gobierno, la contaminación ambiental, la mala atención

hospitalaria y la baja calidad en la educación pública) por las personas entre 15 y 59 años, mientras que para las personas de 60 años y más el problema más grave es la pobreza, seguido por la corrupción.

También mide la confianza de las personas, la que entre los grupos sociales (universidades públicas, medios de comunicación, partidos políticos y sacerdotes, pastores o ministros religiosos) en la organización donde más se confía es en las universidades públicas, siendo los partidos políticos el grupo en el que menos se confía, siendo estas últimas cifras verdaderamente preocupantes, pues el índice más alto que tiene en los que confían mucho en ellos son las personas de 60 y más años, con un escaso 5.1 por ciento; en contraparte, del mismo sector poblacional, 41.1 por ciento no confían nada en los partidos políticos.

Para concluir con las estadísticas de nuestro país, Transparencia Mexicana (TMX) reporta que los datos de TI indican que se mejoró dos puntos respecto a 2019, pasando de 29 a 31 puntos (donde 0 es altamente corrupto y 100 libre de corrupción), lo que lo llevó a posicionarse en el podio internacional, de ocupar el puesto número 130 pasó al 124 (de 180 países). Sin embargo, también se reporta que, relacionado con lo que se vio con María Amparo Casar, México sigue ocupando el último lugar de los países miembros de la OCDE y, a pesar de su ligera mejora, aún no recupera su mejor puntaje de 35 puntos en 2014. Por si fuera poco, lo más preocupante es que TI informó en ese mismo año que entre los casos de corrupción transnacional que involucraban a empresas y funcionarios mexicanos entre 2016 y 2019 ninguno de ellas y ellos fue sancionado, emitiendo serias recomendaciones para las instancias encargadas de sanciones de ese tipo. ¿Cuáles son las consecuencias de estos índices? Tal como lo señala de manera muy puntual Oscar Diego Bautista en su artículo “El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución”, publicado en 2012, las consecuencias de la corrupción son diversas y muy graves, desde un medio ambiente dañado hasta valores culturales perjudicados y modificados que generan un malestar social y daña la humanidad de las personas.

Asimismo, Bautista señala que el combate a la corrupción en la mayoría de los países latinoamericanos tiene un enfoque parcial; sí existen instrumentos de control (es decir, leyes, contralorías, etc.), pero deja de lado lo esencial del individuo: educación y valores, por lo que es importante ver a la ética como instrumento de combate a la corrupción, y debería ser requisito básico para quien desee un puesto público (2012: 59).

Con ello, únicamente queda por reconocer que en México existen numerosos hechos de corrupción, los que se multiplican al no existir

sentencias ejemplares; si bien institucionalmente están ahí, la realidad es que los organismos no han rendido los frutos que se esperaría ante una problemática tan latente, además de que no se cuenta con alguna instancia que busque fomentar la ética en el servicio público, mucho menos en la ciudadanía. Si bien existen leyes de responsabilidades para los funcionarios públicos y todas hacen referencia a cuestiones de la legalidad y la normal, ninguna de ellas hace referencia, con claridad, a la ética y moral en el servicio público, cuestión que debería ser fundamental en los cargos políticos.

III. Conclusiones

La democracia, de manera estricta con su funcionamiento, debería ser un órgano promotor de valores, principalmente aquellos que son indispensables para que pueda existir (como la libertad, la igualdad y la fraternidad), aunque también posee cierta tendencia a desarrollar complicaciones como lo es la corrupción, la cual atenta contra el bien común, objetivo que debe de ser perseguido por cualquier sistema que se denomine democrático.

El problema de la corrupción lo poseen todos los países del mundo, pero en unos está más presente que en otros. Se considera que un papel fundamental que se está descuidando en la lucha contra la corrupción en México es el fomento de los valores democráticos, tanto en la ciudadanía como en los funcionarios públicos, además de una profesionalización de sus funciones para éstos últimos, ya que todas las estadísticas indican a que somos una sociedad en la que predominan los antivalores (la desconfianza a la confianza, por ejemplo), donde se ha normalizado la corrupción y no se cree que vaya a mejorar.

El hecho de que haya muchos aspirantes a puestos públicos que únicamente buscan su beneficio individual —entre otros aspectos— indica que hoy en día impera una visión de enriquecerse a costa de la función pública. Fomentar los valores democráticos en todos los ciudadanos, de la mano con las otras herramientas del combate contra la corrupción, generará una democracia más sólida, en la que predomine la legalidad, la confianza, la igualdad, la libertad y, principalmente, la fraternidad.

IV. Bibliografía

BAUTISTA, Oscar Diego, 2012, “El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución”, *Espacios Públicos*.

- CASAR, María Amparo, 2015, “México: anatomía de la corrupción”, primera edición, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2020, Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI), “Presentación ejecutiva: principales resultados”.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2012, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), “Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012”.
- JOVANÉ, Juan, 2018, “Corrupción, instituciones y economía política”, *Tareas*.
- ORDOÑEZ, Joaquín, 2021, *El concepto de “fraternidad” como valor democrático en la política mexicana*, Pensamiento Americano.
- PÉREZ ÁLVAREZ, Luis, y GUERRERO SÁNCHEZ, Pablo, 2016, *México, corrupción organizacional institucionalizada: un estudio de caso*, Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Giovanna, 2016, *Organización partidista y corrupción política*, Reflexión Política.
- SALAZAR, Luis, y WOLDENBERG, José, s/f, “Principios y valores de la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Federal Electoral.
- STEIN–SPARVIERI, Elena, 2013, “La corrupción política y su expresión en el discurso periodístico”, *Subjetividad y Procesos Cognitivos*.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2020, *CPI 2020: Américas*.
- TRANSPARENCIA MEXICANA, 2021, *Mejora percepción de corrupción en México 2020; riesgo de impunidad, latente: Transparencia Mexicana*. Transparencia Internacional.
- WARREN, Mark, 2005, “La democracia contra la corrupción”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (193), ISSN: 0185-1918.

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

LA IMPORTANCIA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL VOTO ELECTORAL

ARELI YAMILET NAVARRETE NARANJO

“Somos una casualidad llena de intención”

Mario Benedetti

Resumen

El Instituto Nacional Electoral (INE) enfrenta a diario el reto de garantizar de manera simultánea el derecho de acceso a la información y la privacidad de las personas, porque de ello depende el voto libre e informado.

Palabras clave: acceso a la información, datos personales, voto.

Abstract

The National Electoral Institute (INE) faces the daily challenge of simultaneously guaranteeing the right of access to information and the privacy of people, because the free vote and informed.

Keywords: access to information, data personal, vote.

SUMARIO: I. *El INE y el acceso a la información.*

II. *Información para garantizar el voto.*

III. *Fuentes de información.*

►Comisionada del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAIP). Integrante del Sistema Nacional de Transparencia. Integrante del Grupo de Trabajo sobre Acceso a la Información y Transparencia de la Asociación Latinoamericana de Archivos, del Consejo Internacional de Archivos.

I. El INE y el acceso a la información

1. Sabemos que el INE es un sujeto obligado¹ en materia de transparencia, eso no está a debate ni discusión y, como tal, publica las obligaciones de transparencia en su portal institucional²; a través de ellas pone al acceso de las personas información con relación a sus facultades legales, en atención al recurso público que se le otorga.

2. Sin embargo, en este caso no me refiero a la relación del INE con el Derecho de Acceso a la Información (DAI) como sujeto obligado, sino al valor que cobra en el ejercicio de las funciones de aquél.

3. Me explico: a diferencia de otras dependencias, organismos autónomos, instituciones, etcétera, en los que, por su naturaleza, su relación con el DAI es exclusivamente como sujetos obligados en términos de las leyes en materia de transparencia, el INE debe garantizar el derecho no sólo en dicha calidad, sino en el ejercicio de ciertas facultades que permitan asegurar que los ciudadanos ejerzan los derechos político-electorales³, así como en el velar por la autenticidad y efectividad del sufragio. Por consiguiente, el cumplimiento del principio de máxima

1 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala quiénes son sujetos obligados en su artículo 9, que dice: “Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a la información y proteger los datos personales que obren en su poder los citados en el artículo 1 de la presente Ley”.

Este último artículo alude lo siguiente: artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esta información fue consultada en la página oficial de la Cámara de Diputados, en el vínculo: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf

2 Portal del Instituto Nacional de Transparencia: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Obligaciones_de_Transparencia/Info_Historico.html

3 Artículo 30, punto 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

publicidad no se acota a la calidad de sujeto obligado del INE, sino se extiende dada su naturaleza.

4. Así, la información se convierte en un suministro que permite que los acuerdos que ejecute el INE sean eficaces, porque es aquella la que le va a dar sentido al ejercicio de otros derechos —como lo señalaba—, en específico: el voto. Ejemplo, se puede ejercer el voto en atención al conocimiento elemental de acudir a las urnas en una jornada electoral; lo que es muy diferente, cuando previo a esa votación, la persona se informa de los candidatos, y realiza un juicio previo a ejercer su derecho humano, es ahí donde el quehacer del INE no sólo se ejecuta, sino que, su función se vuelve eficaz y se cumple con los fines legales como los ya comentados⁴.

5. En ese orden de ideas, el INE en su estrategia de cultura cívica debe enfocarse en tener una ciudadanía que ejerza su derecho de acceso a la información.

6. Con relación a todo lo anterior, se cuenta con importantes criterios. En la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del expediente SUP-RAP-289/2022⁵, que confirma el acuerdo INE/CG616/2022⁶, por el que se incorporó al Reglamento de Elecciones del INE, la obligatoriedad de la publicación de la información curricular y de identidad de las candidaturas en las elecciones federales y locales, y también donde se aprobaron los lineamientos para el uso del sistema de *Candidatas y candidatos, conóceles*, se derivaron criterios relevantes en relación con lo puntualizado, como:

- Que el INE, como órgano rector del Sistema Nacional Electoral, tutela la aplicación del principio de máxima publicidad en todos

4 Los fines legales del INE se enlistan en el artículo 30, punto 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, algunos de ellos son: contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, entre otros.

5 Resolución discutida en el Taller de Análisis de Sentencias 2023, del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, visible en: <https://www.youtube.com/live/jXzCVqGdswc?feature=share>

6 Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de octubre de dos mil veintidós y puede ser consultado en el siguiente vínculo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5668553&fecha=17/10/2022#gsc.tab=0

los actos inherentes a la organización de los procesos electorales, razón por la cual deja a disposición de la ciudadanía la información de los actores políticos, en específico de las personas que buscan obtener un cargo de elección popular⁷.

- La Sala Superior emite una “nueva reflexión” en la que concluye que la información relacionada a las personas postuladas y las candidaturas electas por acción afirmativa deben ser públicas, porque permiten la transparencia en la gestión documental y la rendición de cuentas a la ciudadanía, relativas con las personas con interés legítimo para contender, ocupar y desempeñar un cargo de elección popular, en aras de que buscan representar grupos en situación de vulnerabilidad⁸.
- La información garantiza la debida rendición de cuentas, ya que da paso a que los grupos colocados en situación de vulnerabilidad, conozcan y escruten la gestión pública desempeñada por quienes accedieron al cargo -electa por acción afirmativa- en ejercicio de la función pública⁹.

7. Con lo anterior, resulta clara la importancia de la información para la toma de decisiones, matiz que debe integrarse en cada una de las estrategias del INE, aunado al cumplimiento en tiempo y forma de las obligaciones en transparencia como sujeto obligado en materia de transparencia; y, de donde se deriva la siguiente pregunta: ¿por qué la necesidad de que los ciudadanos estén informados? Respuesta: para poder discernir juicios en su intimidad, lo cual parece paradójico, pero no lo es; se trata de casualidad, de esta composición de circunstancias que no es viable evitar para lograr un voto informado.

II. Información para garantizar el voto

8. Así es, para consolidar una reflexión íntima, que se mantenga dentro del círculo de la privacidad de las personas, se necesita mucha, pero mucha información; es ahí donde el matiz de disponibilidad de la información que debe integrar el INE a sus acciones cobra relevancia: materializar el voto informado y razonado.

9. En ese sentido, la relación de dos caras opuestas información-privacidad le da sentido al voto. Se quiere que la estadística determine

7 Sentencia SUP-RAP-289/2022, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 25.

8 Sentencia SUP-RAP-289/2022, *op. cit.*, p. 36.

9 Sentencia SUP-RAP-289/2022, *op. cit.*, p. 38.

que, en cumplimiento al principio de máxima publicidad, se logró un aumento en las personas que acudieron a las urnas con votos discurridos en la esfera personal; en otras palabras, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

10. De esta forma, en materia electoral se han analizado los límites del derecho de acceso a la información y, derivado de ello, disminuido el umbral jurídico de privacidad y protección de datos personales al resultar de interés público documentos de archivo indispensables para ejercer el voto.

11. En el recurso de revisión 10703/21¹⁰, emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se analiza la clasificación de la información en razón a que los candidatos no autorizaron expresamente la publicación de la acción afirmativa de la que son parte y, posterior a una prueba de interés público (ante la colisión de los derechos de acceso a la información y, por el otro lado, la protección de datos personales) devienen argumentos relativos con lo manifestado.

12. En dicha resolución se dice que es válido a nivel constitucional que se dé a conocer información relativa con el nombre y datos de identificación¹¹ de los candidatos postulados y/o electos por la acción afirmativa para transparentar los procesos electorales que integran el sistema democrático de México, lo que aporta a la rendición de cuentas de las contiendas electorales, y es dable conocer cómo actúa el INE con relación a la implementación de acciones afirmativas en la que pueden participar personas situadas en grupos vulnerables¹².

13. También, que la transparencia de la información permite conocer a los candidatos que se postulan para una diputación dentro de una ac-

10 Resolución del recurso de revisión 10703/21, emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales consultada en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>

11 La resolución del recurso de revisión 10703/21, emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, señala como datos de identificación de la postulación de los candidatos que se postularon y/o que resultaron electos: la acción afirmativa vinculados con el partido político, tipo de diputación, número de lista, género y entorno geográfico.

12 Resolución del recurso de revisión 10703/21, emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, p. 116.

ción afirmativa, para que las personas puedan analizar si quien se postuló o resultó electo realmente representa dicho sector, y de dicha forma pueda luchar por la inclusión libre de discriminación en la sociedad¹³.

14. Asimismo, se alude a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifiesta que es necesario que las personas cuestionen y busquen sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, “disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que los electores puedan formar su criterio para votar, lo que implica que el libre discurso y el debate político sean esenciales para la consolidación de la vida democrática de las sociedades, por lo cual se reviste un interés social imperativo”¹⁴.

15. Lo señalado anteriormente confirma la necesidad de buscar garantizar el acceso a la información, para generar juicios personales —en su esfera más íntima— cuando se ejerce el derecho al voto; pero siempre, velando que, en esta intimidad, esta deducción se realice partiendo de un sistema cuyo eje transversal lo sea siempre la transparencia, y conjugar ambos para tener un voto libre e informado.

16. De esta forma —y, como conclusión—, podemos afirmar que es viable decir que, derivado del trabajo que ha venido realizando el INE, se determina el valor de la información en las acciones, acuerdos y procesos que ejecuta, al grado de que la calidad del voto depende directamente de aquella. Por ende, el voto libre e informado pende de la capacidad del INE de salvaguardar algo tan íntimo como lo es el colegir votar por alguien, derivado del ejercicio de un derecho que demanda totalmente lo contrario, que lo es: el acceso a la información.

III. Fuentes de información

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, Resolución del recurso de revisión 10703/21, emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, consultada en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2022, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban las

13 Resolución del recurso de revisión 10703/21, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, p. 117.

14 Resolución del recurso de revisión 10703/21, *op. cit.*, p. 122.

modificaciones al Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, para incorporar la obligatoriedad de la publicación de información curricular y de identidad de las candidaturas en las elecciones federales y locales, así como la aprobación de los Lineamientos para el uso del Sistema Candidatas y Candidatos Conóceles para los Procesos Electorales Federales y Locales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 2022. Consultado en el siguiente vínculo: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5668553&fecha=17/10/2022#gsc.tab=0

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia NAVARRETE NARANJO, ARELI YAMILET, 2021, “Estrategias para fortalecer los Sistemas Institucionales de Archivos”, *Un libro temático, Reflexiones desde los Organismos Garantes de Transparencia*, INAI-SNT, México.

SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, sentencia SUP-RAP-289/2022, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Resolución discutida en el Taller de Análisis de Sentencias 2023, del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, visible en: <https://www.youtube.com/live/jXzCVqGdswc?feature=share>

INNOVACIÓN ELECTORAL

USO DE TIC E IA PARA PROMOVER LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO:

Traducción y difusión en lenguas
prehispánicas

CARLOS CHARÁN BRAVO CHÁVEZ
JUAN PABLO CASTRO CORIA

Resumen

En este artículo se examina el impacto y el potencial de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la Inteligencia Artificial (IA) en la difusión y traducción de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas en México. Estas tecnologías, de usarse por el Estado como herramienta, permitirán superar las barreras lingüísticas y promover la participación activa de las comunidades indígenas en los procesos democráticos del país. Se exploran las definiciones y los componentes de las TIC, como internet, las redes sociales, la telefonía móvil y la computación en la nube. También se analiza el desarrollo de la IA y su relación con la comunicación y la información. Además, se resalta la importancia de la traducción de la normatividad electoral a las lenguas indígenas y cómo las TIC y la IA pueden fortalecer las lenguas indígenas, impulsar la participación política de las comunidades indígenas y preservar su identidad y cultura.

Palabras clave: tecnología, comunicación, inteligencia artificial, derechos, lenguas indígenas.

►Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Postulante a Maestro en Derecho con terminación en Constitucional por el Posgrado de Derecho de la UMSNH.

►Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH.

Abstract

This article examines the impact and potential of Information and Communication Technologies (ICT) and Artificial Intelligence (AI) in the dissemination and translation of the political-electoral rights of indigenous communities in Mexico. If these technologies are used as tools by the state, they will overcome language barriers and promote the active participation of indigenous communities in the country's democratic processes. The definitions and components of ICT, such as the Internet, social networks, mobile telephony, and cloud computing, are explored. The development of AI and its relationship with communication and information is also analyzed. Additionally, it highlights the importance of translating electoral regulations into indigenous languages and how ICT and AI can strengthen indigenous languages, promote the political participation of indigenous communities, and preserve their identity and culture.

Keywords: technology, communication, artificial intelligence, rights, indigenous languages.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las tecnologías de la información y comunicación*. III. *Inteligencia Artificial*. IV. *Instrumento normativo de la IA*. V. *Pueblos y lenguas indígenas en México*. VI. *El uso de las TIC y la IA en las comunidades indígenas*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Fuentes de investigación*.

I. Introducción

En el presente artículo se explorará el impacto y el potencial de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la Inteligencia Artificial (IA) en la difusión y traducción de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas en México, específicamente con relación a las lenguas prehispánicas y los pueblos originarios para superar las barreras lingüísticas y promover la participación de estas comunidades en los procesos democráticos del país. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación permiten la transformación del ciudadano y de la sociedad, poniendo al alcance del individuo información nueva por medio de dispositivos para permitir el acceso al conocimiento. La creciente integración de la Inteligencia Artificial en estas tecnologías crea una posibilidad en la materia electoral para promover la inclusión de las comunidades indígenas.

II. Las Tecnologías de la Información y Comunicación

El término Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC) se refiere a la recopilación de equipos, métodos y marcos utilizados para recopilar, procesar, transmitir y almacenar datos; de este modo, la forma en que nos comunicamos, obtenemos información y accedemos al conocimiento ha sido completamente transformada por éstas. “Las Tecnologías de la Información y la Comunicación se pueden concebir como resultado de una convergencia tecnológica, que se ha producido a lo largo de ya casi medio siglo, entre las telecomunicaciones, las ciencias de la computación, la microelectrónica y ciertas ideas de administración y manejo de la información. Se consideran como sus componentes el hardware, el software, los servicios y las telecomunicaciones”.¹

Las TIC más relevantes al respecto son internet, redes sociales, telefonía móvil, computación de respaldo de información en la nube. Sin embargo, existen también otras tecnologías de reciente creación que son más complejas y sofisticadas para realizar las tareas del ser humano que representan mayor impacto:

- **Big Data:** Se le puede definir o desarrollar como un término que incluye diferentes tecnologías asociadas a la administración de grandes volúmenes de datos provenientes de diferentes fuentes y que se generan con rapidez².
- **Internet de las cosas (IoT):** Hace referencia a una tecnología basada en la conexión de objetos cotidianos a internet que intercambian, agregan y procesan información sobre su entorno físico para proporcionar servicios de valor añadido a los usuarios finales; su finalidad es, por tanto, brindar una infraestructura que supere la barrera entre los objetos en el mundo físico y su representación en los sistemas de información³.
- **Inteligencia Artificial:** Esta nueva tecnología representa un nuevo paradigma positivamente para los quehaceres del ser hu-

1 Ríos, A., “Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la educación superior a distancia en México: estudios de derecho, retos y oportunidades”, *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 2015, pp. 124-141.

2 K.C. Li, H. Jiang, L. T. Yang, and A. Cuzzocrea, 2015, *Big Data: algorithms, analytics and applications*, Chapman &. CRC Press.

3 Puyol Montero, J., *Una aproximación a algunos elementos de Internet de las Cosas*, Editorial SEPIN, Madrid, 2017.

mano, pues para su eficaz funcionamiento requiere de las dos tecnologías precisadas con antelación, que son: Big Data y el IoT. Por lo anterior, para efectos de la presente investigación hablaremos de la Inteligencia Artificial en el tema siguiente, ya que no podemos solamente englobarlo en un solo párrafo o concepto dada la complejidad de éste.

III. Inteligencia Artificial

El nombre de Inteligencia Artificial (en adelante IA) como tal surgió en la conferencia de John McCarthy en 1956 en el Dartmouth College, New Hampshire; en ese espacio se discutieron tópicos sobre cómo simular la inteligencia humana a través de las máquinas. Ahí se sostenía que “la inteligencia artificial es una rama de la informática que intenta reproducir las funciones cognitivas humanas como el razonamiento, la memoria, el juicio o la decisión y, después, confiar una parte de esas facultades, que se consideramos signos de inteligencia, a los ordenadores”⁴. En sí mismas todas las definiciones de IA están relacionadas con la idea de un desarrollo de métodos y algoritmos que permitan comportarse a las computadoras de modo inteligente.

La IA se desarrolla con rapidez y tiene un mayor alcance y exposición en el mundo, relacionándose con diversos campos, entre ellos la comunicación y la información, por lo que existen muchos aspectos importantes en la relación de las nuevas tecnologías con la divulgación informativa. Debido a lo anterior la IA ha logrado impactar en los últimos años con múltiples factores como lo son el desarrollo de algoritmos y circuitos electrónicos especializados (con mayor capacidad de procesamiento), el crecimiento de datos disponibles y el aumento en recursos humanos y financieros destinados a su desarrollo. En este orden de ideas la IA también puede ser una herramienta idónea para solucionar algunas problemáticas en materia de comunidades indígenas, específicamente para facilitar y consolidar en la medida de lo posible los derechos político-electorales indígenas.

IV. Instrumento normativo de la IA

El instrumento normativo para regular a la IA se viene proponiendo internacionalmente desde hace años, pero es necesario tener en cuenta los principios y fundamentos en los que se debe cimentar la construcción

4 Bourciele, D., *Inteligencia artificial y derecho*, España, 2003, p. 53.

de la normativa teniendo en cuenta los valores y la dignidad humana, por lo que la UNESCO tiene en cuenta los siguientes aspectos⁵:

- **Derechos Humanos:** la Declaración de Toronto tiene como objetivo que los derechos humanos ocupen el primer plano en el desarrollo y la aplicación de tecnologías relacionadas con la IA. Exhorta a los gobiernos a que garanticen estándares de debido proceso para el uso de la IA y que definan líneas claras para el desarrollo y la implementación de aplicaciones relacionadas.
- **Integración:** uno de los riesgos más importantes que presenta la IA es el peligro de amplificar la discriminación y los sesgos existentes contra ciertos grupos, a menudo comunidades marginadas y vulnerables, que ya batallan para que se les trate con dignidad y respeto. Cuando se utilizan datos históricos para programar los sistemas sin las medidas adecuadas, estos sistemas pueden reafirmar o incluso aumentar el sesgo estructural existente.
- **Prosperidad:** La IA es una tecnología poderosa que podría tener un efecto transformador en muchos aspectos de la vida, desde el transporte y la fabricación hasta la atención médica y la educación.
- **Autonomía:** La IA es una creación humana, por lo que debe actuar para el provecho del humano y nunca en su contra.
- **Explicabilidad:** transparencia, conocimiento: siempre se debe tener en cuenta el leguaje y el cifrado de una tecnología como esta, y las autoridades que regularan estos temas siempre deben estar actualizados en estas cuestiones.

A manera de cierre del presente apartado, parafraseando las ideas del doctor José Ramón Narváez, podemos precisar, que “las ideas que hemos visto en el cine sobre los avances tecnológicos (ciencia-ficción) ya se encuentran entre nosotros”⁶. La IA (robots) ha aparecido en nuestro contexto actual para solucionar problemáticas de gran impacto, sólo es necesario saberla aplicar con prudencia y con responsabilidad. Esta IA puede ser un punto de referencia y de armonización entre las problemáticas que hay en las comunidades indígenas en temas de: traducción

5 UNESCO, Estudio preliminar sobre los aspectos técnicos y jurídicos relativos a la conveniencia de disponer de un instrumento normativo sobre la ética de la inteligencia artificial, 2019.

6 Narváez, José R., “Seminario temático: Historia del derecho como metodología para la transformación social”, División de Estudios de Posgrado de la FDCE de la UMSNH, 25 de octubre 2021.

Grafica 1. Población de 5 años y más hablante de lengua indígena



e interpretación para que las comunidades indígenas puedan conocer un poco más a fondo el orden jurídico internacional y nacional que los protege en cuanto a su esfera jurídica.

V. Lenguas indígenas en México

En nuestro país contamos con una población estimada en 126,014,024 habitantes, mientras que de estos 7,177,185 hablan alguna lengua indígena⁷. De acuerdo con las cifras generadas por el INEGI podemos encontrar que los estados que ocupan los primeros cinco lugares de población de cinco años y más hablantes de una lengua indígena son: Chiapas (19.33 por ciento), Oaxaca (16.63 por ciento), Veracruz (9.06 por ciento), Puebla (8.42 por ciento) y Yucatán (7.25 por ciento), los cuales integran el 60.69 por ciento de la población que habla alguna lengua indígena con un total de 4,356,082 habitantes. Por tanto, la necesidad de permitir el conocimiento y acceso a nuevas formas de participación de este sector es clara, para fomentar la igualdad de ejercicio en esta actividad fundamental del estado protegiendo este derecho humano.

De esta manera se deberá propiciar dentro de estos cinco estados en una primera etapa el uso de TIC e IA para difundir los derechos

7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, población de 5 años y más hablante de lengua indígena, 2020, <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/>

político-electorales y la participación de este sector, brindando la mayor protección a su cultura.

Por lo que respecta al uso de TIC, derivado de la información disponible a 2021 del INEGI, destacan estos elementos principales:

1. los hogares con conexión a internet,
2. usuarios de internet como proporción de la población de seis años o más de edad,
3. hogares con televisor como proporción del total de hogares, y
4. usuarios de teléfono celular como proporción de la población de seis años o más de edad.

Estos cuatro elementos conforman en promedio un uso de tecnologías en promedio del 77.88 por ciento de la población, creando un escenario factible para poder alcanzar a reducir la brecha del 22.13 por ciento restante.

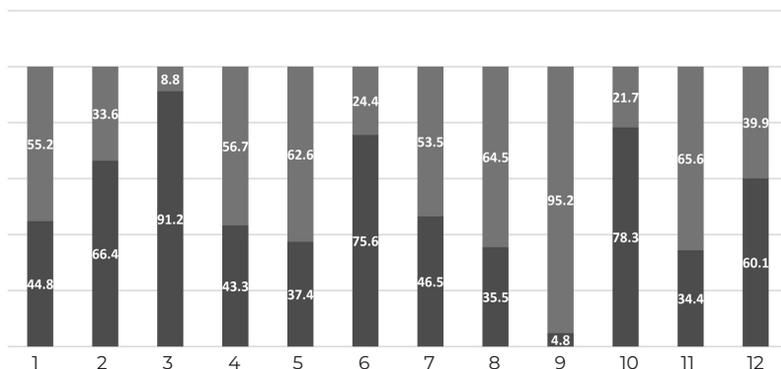
Tabla 1. Indicadores sobre disponibilidad y uso de Tecnologías de Información y Comunicación en México de acuerdo con el INEGI

| | Indicadores sobre disponibilidad y uso de TIC | 2021 |
|---|--|-------------|
| 1 | Hogares con computadora como proporción del total de hogares | 44.8 |
| 2 | Hogares con conexión a Internet como proporción del total de hogares | 66.4 |
| 3 | Hogares con televisor como proporción del total de hogares | 91.2 |
| 4 | Hogares con televisión de paga como proporción del total de hogares | 43.3 |
| 5 | Usuarios de computadora como proporción de la población de seis años o más de edad | 37.4 |
| 6 | Usuarios de Internet como proporción de la población de seis años o más de edad | 75.6 |
| 7 | Usuarios de computadora que la usan como herramienta de apoyo escolar como proporción del total de usuarios de computadora | 46.5 |
| 8 | Usuarios de Internet que han realizado transacciones vía Internet como proporción del total de usuarios de Internet | 35.5 |
| 9 | Usuarios de Internet que acceden desde fuera del hogar como proporción del total de usuarios de Internet | 4.8 |

| | | |
|----|---|------|
| 10 | Usuarios de teléfono celular como proporción de la población de seis años o más de edad | 78.3 |
| 11 | Usuarios de radio como proporción de la población de seis años o más de edad | 34.4 |
| 12 | Usuarios de televisión abierta como proporción de la población de seis años o más de edad | 60.1 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021, Información sobre la condición de disponibilidad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los hogares y de su uso por los individuos. Entre otras tecnologías, se incluye información sobre hogares con computadora, acceso a Internet y acceso a señal de televisión de paga. Para los individuos se genera información sobre la cantidad de usuarios de computadora, Internet y telefonía celular, de acuerdo con características demográficas de edad, sexo, nivel de escolaridad, entre otras, <https://www.inegi.org.mx/temas/ticshogares/>

Gráfica 2. Indicadores de disponibilidad y uso de Tecnologías de Información y Comunicación



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021. Ver la tabla anterior.

VI. El uso de las TIC y la IA en las comunidades indígenas

Es a partir del uso de las TIC que el Estado puede poner al alcance de estas comunidades las ventajas de la IA, permitiéndoles acceder a herramientas y conocimiento que de otra forma sería complicado. A continuación, se presentan algunas formas en que estas herramientas pueden ser aplicables:

- **Acceso a la información:** uno de los principales beneficios de las TIC es la democratización de la información. Gracias a internet y las redes sociales las comunidades indígenas pueden acceder a conocimientos y recursos que antes les resultaban difíciles

de obtener. La IA puede mejorar aún más esta accesibilidad al facilitar la traducción automática de contenido relevante a los idiomas indígenas, lo que les permite entender y aprovechar plenamente los recursos disponibles.

- **Fortalecimiento de las lenguas indígenas:** la preservación y promoción de las lenguas indígenas son aspectos fundamentales para el empoderamiento de estas comunidades. Mediante el uso de la IA es posible desarrollar aplicaciones y herramientas interactivas que faciliten el aprendizaje y la práctica de estos idiomas. Asistentes virtuales, *chatbots*⁸ y aplicaciones de traducción pueden ayudar a preservar y revitalizar las lenguas indígenas al proporcionar un medio interactivo y accesible para su estudio y uso cotidiano.
- **Impulso a la participación política:** el acceso a la IA a través de las TIC también puede tener un impacto significativo en la participación política de las comunidades indígenas. Plataformas digitales y aplicaciones móviles pueden ofrecer información clara y concisa sobre los derechos político-electorales, así como sobre los candidatos y las propuestas en sus idiomas nativos. Además, la IA puede ayudar a analizar grandes volúmenes de datos electorales, identificar patrones y tendencias, y proporcionar información estratégica para una participación política más informada y efectiva.

Las TIC, en combinación con la IA, representan un recurso invaluable para promover el desarrollo, la inclusión y la participación de las comunidades indígenas. Al poner al alcance de estas comunidades herramientas y servicios impulsados por la IA se les brinda la oportunidad de acceder a información relevante, preservar sus lenguas y participar activamente en la vida política.

En México, la difusión y protección de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas es un aspecto crucial para garantizar la inclusión y participación de estos grupos en la vida política del país. En este contexto, el uso de las TIC y la IA se presenta como una herramienta transformadora que puede marcar la diferencia en la promoción

8 Es un software que intenta llevar y simular una conversación por medio de texto o audios, como tal cual lo hacen los humanos. Visto en: Mayorga, Leonardo, 2019, “¿Qué son los chatbots?” en: Unamglobal Revista, abril, núm. 23, consúltese en: https://unamglobal.unam.mx/global_revista/queson-los-chatbots/

de estos derechos, especialmente a través de la traducción de la normatividad electoral, la preservación de la identidad y cultura indígena, y la participación en la vida política.

VII. Conclusiones

El uso de las TIC y la IA para la difusión de los derechos político-electorales en las comunidades indígenas de México representa una oportunidad sin precedentes para promover la inclusión, proteger el derecho humano a la vida política y preservar la identidad cultural. Al facilitar el acceso a la información y brindar herramientas de traducción, las TIC y la IA rompen las barreras lingüísticas y permiten que las comunidades indígenas comprendan plenamente sus derechos y obligaciones políticas. Esto fortalece su capacidad para participar activamente en la toma de decisiones y ejercer su derecho a la vida política, promoviendo así la igualdad de oportunidades y la inclusión en la esfera política.

La participación de las comunidades indígenas en la vida política de México es fundamental para construir una sociedad justa e igualitaria. Las TIC y la IA pueden ser herramientas poderosas para fomentar esta participación, ya sea a través de plataformas de información, aplicaciones de votación electrónica seguras o sistemas de comunicación interactivos. Estas tecnologías facilitan la comunicación y el intercambio de ideas, permitiendo a las comunidades indígenas expresar sus opiniones, presentar propuestas y ser parte activa en los procesos políticos a nivel local, estatal y nacional.

Es importante destacar que el uso de las TIC y la IA en la difusión y traducción de los derechos político-electorales de las comunidades indígenas debe llevarse a cabo de manera ética y respetuosa de su cultura y autonomía. Es necesario asegurar que estas tecnologías se utilicen con sensibilidad cultural, considerando las particularidades y necesidades de cada comunidad. Además, se debe garantizar la protección de los datos personales y la seguridad de la información, asegurando la confidencialidad y la integridad de los datos recopilados.

VIII. Fuentes de investigación

BOURCIELE, D., 2003, *Inteligencia artificial y derecho*, España.
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2020, población de 5 años y más hablante de lengua indígena.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2021, Disponibilidad y Uso de TIC, <https://www.inegi.org.mx/temas/tics-hogares/>
- K.C. LI, H. JIANG, L. T. YANG, y A. CUZZOCREA, 2015, *Big Data: algorithms, analytics and applications*, Chapman & CRC Press.
- MAYORGA, LEONARDO, 2019, “¿Qué son los chatbots?” en: Unamglobal Revista. Abril, núm. 23, https://unamglobal.unam.mx/global_revista/que-son-los-chatbots/
- NARVÁEZ, JOSÉ, R., 2021, “Seminario temático: Historia del derecho como metodología para la transformación social”, División de Estudios de Posgrado de la FDCS de la UMSNH, 25 de octubre 2021.
- PUYOL MONTERO, J., 2017, *Una aproximación a algunos elementos de Internet de las Cosas*, Editorial SEPIN, Madrid.
- RÍOS, A., 2015, “Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la educación superior a distancia en México: estudios de derecho, retos y oportunidades”, *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*.
- UNESCO, 2019, Estudio preliminar sobre los aspectos técnicos y jurídicos relativos a la conveniencia de disponer de un instrumento normativo sobre la ética de la inteligencia artificial, <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/>

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

BALANCE SOBRE LA REVOCATORIA DEL MANDATO

YURISHA ANDRADE MORALES

Resumen

La revocación del mandato permite a la ciudadanía remover, antes de la conclusión de su periodo, a un funcionario elegido en las urnas. Es un mecanismo para someterlo a rendición de cuentas, la facultad ciudadana para controlar y supervisar el cumplimiento de responsabilidades encomendadas a gobernantes y representantes populares; en consecuencia, si hay incumplimiento grave de políticas públicas o de las expectativas de buen gobierno generadas en la campaña, el funcionario podría ser removido anticipadamente, pero solo por una vía institucionalizada.

La revocatoria del mandato forma parte de los mecanismos de control ciudadano adoptados por diversos países de América Latina desde la última parte del siglo XX. En México la figura está incorporada en la mayoría de las constituciones de las entidades federativas.

Palabras claves: revocatoria de mandato, democracia participativa, propaganda gubernamental, Instituto Nacional Electoral, participación ciudadana.

Abstract

The revocation of the mandate allows citizens to remove, before the conclusion of their term, an official elected at the polls. It is a mechanism to submit it to accountability, the citizen power to control and supervise compliance with responsibilities entrusted to

► Doctora en Derecho mención Sobresaliente Cum Laude por la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Derecho por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Maestra en Derecho Electoral por la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Maestra y Licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Catedrática de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH. Investigadora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la UMSNH. Fungió como consejera electoral del Instituto Electoral de Michoacán. Actualmente es Magistrada Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Mail: yurisha.andrade@teemcorreo.org.mx

rulers and popular representatives; consequently, if there is a serious breach of public policies or of the expectations of good governance generated in the campaign, the official could be removed early, but only through an institutionalized route.

The revocation of the mandate is part of the citizen control mechanisms adopted by various Latin American countries since the latter part of the 20th century. In Mexico, the figure is incorporated into most of the constitutions of the federal entities.

Keywords: revocation of mandate, participatory democracy, government propaganda, National Electoral Institute, citizen participation.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Implementación de la revocatoria del mandato*. III. *Restricciones a servidores públicos*. IV. *Resultados*. V. *Reflexiones a manera de balance final*. VI. *Fuentes de consulta*.

I. Introducción

Los teóricos de la democracia la conceptualizan en directa e indirecta. Ha sido ampliamente estudiado que ciudades antiguas como Grecia y Roma son ejemplos de democracias directas donde las principales decisiones políticas dependían de una asamblea que articulaba las principales decisiones de gobierno, aunque se trataba de sociedades con reducido número de habitantes y con nivel económico similar.

El concepto de democracia representativa, en cambio, se gestó “en un periodo de tiempo relativamente corto, como consecuencia de la revolución inglesa, la declaración de independencia de Estados Unidos y la revolución Francesa... por eso el concepto de democracia que se ha impuesto progresivamente desde el siglo XIX hace referencia a las relaciones entre Estado y sociedad... (y lo que) diferencia a la democracia moderna de la antigua es que la primera se ordena según el principio de representación política...” (Navarro, 2014: 12).

Los Estados modernos diseñaron complejos mecanismos de representación que se complementan con diversos procedimientos denominados de democracia participativa directa que le regresan a la ciudadanía la capacidad para decidir sobre asuntos de relevancia colectiva. Entre otros, el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta popular y revocación de mandato. Ambas configuraciones de la democracia se complementan y fueron diseñadas para fortalecer los derechos y capacidades de la ciudadanía.

Aquí sólo me ocupo de la revocación del mandato recientemente incorporada a nuestra legislación y a nuestras prácticas democráticas. Un

acercamiento al tema nos dice que revocación del mandato corresponde a un procedimiento que permite a la ciudadanía remover, antes de la conclusión de su periodo, a un funcionario elegido en las urnas. Es un mecanismo para someterlo a rendición de cuentas, la facultad ciudadana para controlar y supervisar el cumplimiento de responsabilidades encomendadas a gobernantes y representantes populares; en consecuencia, si hay incumplimiento grave de políticas públicas o de las expectativas de buen gobierno generadas en la campaña, el funcionario podría ser removido anticipadamente, pero solo por una vía institucionalizada.

La revocatoria del mandato forma parte de los mecanismos de control ciudadano adoptados por diversos países de América Latina desde la última parte del siglo XX. Es el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela, donde fueron evaluados por esta vía personajes como Hugo Chávez, Nicolás Maduro, Evo Morales y ahora Andrés Manuel López Obrador, sin que haya procedido su remoción anticipada.

México registra precedentes legislativos sobre la revocación desde 1923 en San Luis Potosí y 1938 en Yucatán. Actualmente, la figura está incorporada en la mayoría de las constituciones de las entidades federativas¹, mientras que en el ámbito federal fue hasta el 20 de diciembre de 2019 cuando se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de reformas y adiciones constitucionales en materia de consulta popular y revocación de mandato. Estos mecanismos se incluyeron en las fracciones VIII y IX del artículo 35 de nuestra Carta Magna, como derechos de la ciudadanía. Más adelante, el 14 de septiembre de 2021, se promulgó la Ley Federal de Revocación de Mandato, cuando ya el Instituto Nacional Electoral (INE), por acuerdo INE/CG1444/2021, del 27 de agosto de 2021² había emitido los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato, mismos que fueron ajustados a la ley mediante acuerdo INE/CG1566/2021, del 30 de septiembre de 2021³.

-
- 1 Me apoyo en apuntes propios.
 - 2 Instituto Nacional Electoral, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se aprueban los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato, Sesión de 27 de marzo de 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124697/CGor202108-27-ap-1.pdf>
 - 3 Instituto Nacional Electoral, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato, Sesión de 30

La aprobación de la ley secundaria se dio en la Cámara de Diputados con 290 votos a favor de Morena y sus aliados, 195 en contra de la oposición y 15 abstenciones. Su promulgación significó un mensaje político positivo, dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya había emitido sentencia ordenando que se aprobara dicha legislación⁴.

II. Implementación de la revocatoria del mandato.

El 4 de febrero de 2022 el INE emitió la convocatoria luego de verificar el cumplimiento del requisito de firmas. Se estableció que la jornada de votación sería el 10 de abril, fijándose como periodo prohibido para difundir propaganda gubernamental, del 4 de febrero al 10 de abril.

Conforme a los datos consignados en el informe final de la autoridad electoral sobre la recolección de firmas, de los 11.1 millones de apoyos presentados por diversas organizaciones sociales y ciudadanos que las recabaron, se determinó que, con el conjunto de las que fueron revisadas, se alcanzó el 3.75 por ciento de personas inscritas en la lista nominal de electores, además de que en 25 entidades federativas se logró el 3 por ciento de sus correspondientes listados nominales,⁵ lo que dio cumplimiento a lo expresamente mandado en la fracción IX, 1.º, del artículo 35 de la Carta Magna, que nos indica que el ejercicio de revocatoria “será convocado por el Instituto Nacional Electoral a petición de los ciudadanos y ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a por lo menos diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el tres por ciento de la

de septiembre de 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125240/CGex202109-30-ap-14.pdf>

- 4 Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, ACUMULADOS, https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1127-2021.pdf, 25 de agosto de 2021.
- 5 Instituto Nacional Electoral, Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la Revocación de Mandato y su identificación en la Lista Nominal de Electores, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126774/CGex202201-31-ip-2.pdf>, 29 de enero de 2022.

lista nominal de electores de cada una de ellas”.⁶

La obtención de firmas se dio en un entorno de enorme polarización entre la autoridad electoral, Morena y sus gobiernos por la falta de recursos presupuestales para la organización del ejercicio, pero también por la regla establecida en los lineamientos emitidos por el INE para que la recolección de firmas se hiciera exclusivamente a través de una aplicación adaptada para ese propósito, lo cual fue controvertido judicialmente. Al resolver las impugnaciones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que las firmas podrían obtenerse en formatos físicos de papel o a través de la aplicación diseñada por la autoridad⁷.

Al final, según se desprende del informe presentado por el INE, quedó en curso el desahogo de procedimientos sancionadores por las irregularidades detectadas en la recolección de firmas, pues la revisión de la tercera parte del total y al hacer un muestreo con entrevistas directas para comprobar su autenticidad, el 25 por ciento de personas entrevistadas negó haber firmado apoyos para la realización del ejercicio.⁸

En lo referente a la definición de la pregunta, luego de la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de no modificarla y mantener la pregunta original redactada por el congreso, quedó de la siguiente manera: *¿Estás de acuerdo en que a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo? Opciones de respuesta: A) Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza. B) Que siga en la Presidencia de la República.*⁹

Dado que el INE no obtuvo los recursos que solicitó como ampliación presupuestal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no

6 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, p. 47.

7 Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-415/2021, SUP-JDC-1328/2021 y SUP-JDC-1336/2021 ACUMULADOS, https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0415-2021.pdf, 1 de noviembre de 2021.

8 Numeralia 2021-2022 publicada por el Instituto Nacional Electoral, <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2022/>

9 Puede verse la reseña publicada por el diario *El Economista* en <https://www.economista.com.mx/politica/SCJN-rechaza-cambiar-la-pregunta-para-la-consulta-de-revocacion-de-mandato-de-AMLO-20220201-0051.html>.

instaló el mismo número de casillas de las elecciones de 2021, tal y como mandata la Ley Federal de Revocación del Mandato (LFRM). El total de casillas instaladas fue de 57 mil 448,¹⁰ que se distribuyeron a nivel nacional para atender a 93 millones, 832 mil, 484 potenciales votantes¹¹.

Para informar y promover la participación de la ciudadanía, el INE organizó tres foros nacionales en los que diversos ponentes debatieron con posturas a favor de la remoción y en contra de ésta. Las fechas de celebración fueron los días 25 y 31 de marzo y 3 de abril, todos de 2022. Esto en cumplimiento de lo previsto en el artículo 35, fracción IX, 7.º constitucional, que a la letra señala: “El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos... La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas”.¹²

Mientras que la LFRM determina, en su artículo 33: “El Instituto realizará el monitoreo de medios de comunicación, prensa y medios electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios informativos, de opinión pública y/o de difusión asignados a la discusión de la revocación de mandato...El Instituto promoverá la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato que hayan sido convocadas a través de los tiempos de radio y televisión que correspondan al propio Instituto, fungiendo como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para los fines señalados en la Constitución y en la presente Ley”.¹³

La legislación es contundente en establecer que serán las autoridades administrativas las únicas facultadas para difundir el ejercicio de la revocatoria de mandato y le determina parámetros específicos para cumplir esta responsabilidad, aunque debe considerarse que el artículo 35 de la propia Ley, igual faculta a la ciudadanía para promover el ejercicio, pero señalando que no se puede contratar espacios en radio y televisión para dicho propósito.

El INE será la instancia responsable de promover, en forma neutral,

10 Numeralia antes citada, pp. 68 y 69.

11 Numeralia, p. 72.

12 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, p. 48.

13 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>, p. 7.

la participación ciudadana en los tiempos oficiales de radio y televisión, mientras que los partidos no podrán hacerlo conforme a determinaciones previas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁴ Siendo un ejercicio ciudadano, en la organización y difusión de la revocatoria deben acatarse los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en el uso de los recursos públicos.

Así, podemos concluir que, salvo las autoridades electorales administrativas, ninguna otra institución pública, funcionarios o partidos, pueden promover el ejercicio de revocación del mandato ni a favor ni en contra; mientras que la ciudadanía podrá hacerlo por cualquier medio salvo la contratación de mensajes alusivos al tema en las señales de radio y televisión.

III. Restricciones a servidores públicos

Uno de los rasgos más distintivos del ejercicio de revocatoria del mandato presidencial en México fue la incesante actividad de servidores públicos afines al presidente de la república que se volcaron a promover su ratificación, en contravención de las normas que les establecen restricciones específicas.

En efecto, la redacción de las bases constitucionales y legales retomó, para la revocación del mandato, las mismas restricciones que los artículos 41 y 134 constitucionales imponen a los servidores públicos de todos los niveles para periodos de campañas electorales en procesos electorales locales y federales. Como se mencionó, el periodo de restricción fue desde la emisión de la convocatoria hasta la jornada de votación, es decir, del 4 de febrero al 10 de abril de 2022.

Durante dicho lapso, las y los servidores públicos tuvieron un estándar de restricción mayor para difundir logros y cualquier tipo de propaganda gubernamental y, como sabemos, solo hay excepciones a esa regla relacionadas con servicios educativos, de salud y protección civil en casos de emergencia y algunas excepciones que deben ser aprobadas previamente por el INE, como podría ser la difusión de campañas de recaudación de impuestos o sorteos de la lotería nacional, asuntos que no se ubican expresamente en las excepciones constitucionales, pero que se permiten por una interpretación de la autoridad en favor de la ciudadanía, con la salvedad de que no pueden incluirse slogans o elementos que identifiquen a las correspondientes instancias de gobierno

14 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 151/2021, Pendiente de publicación.

ni se presenten como logros de gobierno.

Esto se demuestra si se revisa la redacción de la correspondiente base constitucional de 2019, en la que el artículo 35, fracción IX, numeral 7º, a la letra nos dice: “Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato... Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno... Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, solo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil”.¹⁵

Acorde con la Constitución, el artículo 33 de la LFRM señala que “durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, solo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil”.¹⁶

Así, para el ejercicio de revocación del mandato realizado y para futuras ediciones, la Constitución y la ley establecieron diversas restricciones aplicables a servidores públicos. La primera se refiere a la prohibición tajante de no usar recursos públicos para la recolección de firmas, dado que ningún servidor, de ningún nivel, incluidos los legisladores, puede pagar con recursos públicos mantas solicitando firmas, realizar perifoneo, programar mensajes promocionales en medios electrónicos o en redes sociales, pidiendo firmas de apoyo, tampoco se puede contratar autobuses para trasladar personas a centros de recabación de firmas o para votar, entre varios ejemplos.

Otra restricción es la relativa a que los recursos públicos tampoco se pueden utilizar para actividades de promoción, dado que sólo el INE puede promoverla desde el aparato público (la restricción incluye al Congreso y a cualquier legislador, tanto si pide el voto o promueve la

15 Constitución citada, p. 48.

16 <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>, p. 8.

revocación a título personal), porque diversos criterios de autoridades administrativas y jurisdiccionales han interpretado que las horas hábiles de trabajo de los servidores públicos son recursos públicos. Así, no pueden pagar spots, organizar eventos, pagar anuncios en redes sociales, hacer conferencias de prensa o cualquier promoción desde el cargo que ocupan ni desde ninguna institución del Estado.

Tampoco se puede contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos (esta regla es general para personas físicas y morales). A modo de ejemplo, si una institución pública contrata propaganda para informar sobre servicios de salud, es válido incluso durante el proceso revocatorio, pero si esa propaganda (publicidad institucional) resalta la salud como un logro de gobierno o cuestiona al gobierno por no dar buena salud, se interpreta como un mensaje que difunde logros gubernamentales o una descalificación a logros en tiempo prohibido para ello, que de esa manera alude a revocación, aún y cuando el tema de salud implica una excepción.

Otra restricción estriba en no difundir propaganda gubernamental, no sólo en radio y televisión, sino propaganda de cualquier tipo y de cualquier orden de gobierno, salvo tres excepciones: salud, protección civil y servicios educativos. En el caso que estudiamos, esto no se podía del 4 de febrero al 10 de abril, por lo que debió suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, incluyendo a los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, así como los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de carácter público.

También se prohibió difundir encuestas durante los tres días previos y el día de la jornada de votación, tal y como establece el artículo 34 de la LFRM: “Durante los tres días naturales anteriores a la jornada de revocación de mandato y hasta el cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibida la publicación o difusión de encuestas, total o parcial, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de las y los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión”. Esta regla se agrega como restricción en la ley.

Como un hecho inédito en la vida pública de nuestro país, el Congreso ejerció la facultad de interpretar leyes que le concede el artículo 72 de la Constitución y, en pleno desahogo del ejercicio de revocatoria del mandato, modificó la definición legal del concepto de propaganda gubernamental, interpretando que las declaraciones de servidores públicos no tienen restricciones, pues están amparadas en el derecho de la

ciudadanía a ser informada, además de que dichos servidores cumplen con las obligaciones que la legislación de transparencia les impone para informar sobre las actividades que realizan¹⁷.

El decreto interpretativo dio luz verde para que los servidores públicos realizaran una intensa movilización promoviendo la ratificación del mandato. El hecho es que el ajuste legislativo se dio una vez iniciado el ejercicio de revocación del mandato, modificando las reglas a la mitad del camino, lo cual motivó que las fracciones parlamentarias de los partidos de oposición interpusieran una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se resolvió hasta el 8 de noviembre del año pasado, casi ocho meses después, declarando inválido el decreto interpretativo.

La Corte consideró que la modificación legal vulneró la prohibición establecida en el artículo 105, fracción III de la Constitución, virtud de la cual no es posible modificar leyes electorales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral, restricción que es aplicable a los ejercicios de revocación del mandato.

IV. Resultados

Durante la jornada de votación el INE logró instalar el 100 por ciento de las casillas aprobadas, con la participación de más de 168 mil funcionarios de casilla que corresponden a poco más del 97 por ciento de los requeridos, lo cual indica que hubo alrededor de 3 por ciento de funcionarios faltantes en algunos de los puestos de las mesas directivas de casilla, sin que ello impidiera su funcionamiento. Se contó con la presencia de 14 mil 408 personas acreditadas como observadores electorales que pudieron presentar las reflexiones y observaciones que la experiencia les generó.

En la implementación del conteo rápido realizado por el INE se recibió información de 1,753 casillas, equivalentes al 95.8 por ciento de las 1,830 de la muestra aprobada, así como de los 300 estratos considerados para definir el diseño muestral, cuyos rangos de predicción de los resultados son congruentes con los obtenidos con la realización de los cómputos distritales definitivos, tal y como ocurre con los procesos electorales de presidente y gobernadores.

Los resultados indican que la participación ciudadana alcanzó un 17.77 por ciento frente al universo de votantes, es decir, un total de 16

17 Puede verse la edición del Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 2022.

millones, 502 mil, 636 votos, de los cuales 280 mil, 636 se clasificaron como nulos, 1.6 por ciento de los votos recibidos; 15 millones, 159 mil, 323 votos cruzaron la opción de respuesta, que siga el presidente, lo cual equivale al 91.8 por ciento de los participantes y 1 millón, 063 mil, 209 votaron por la opción que se le revoque el mandato, 6.6% del total de votantes.

La opción de participar incluyó a las y los mexicanos que residen en el extranjero, registrándose 8 mil, 287 votos, que equivalen al 46.5 por ciento, de las 17 mil, 809 personas que se registraron en los listados correspondientes¹⁸.

V. Reflexiones a manera de balance final

La inclusión de mecanismos de participación directa en nuestro ordenamiento jurídico, como la consulta popular y la revocación del mandato, resulta adecuada para fortalecer los derechos y empoderar a la ciudadanía, pues permiten recabar su opinión y decisión en asuntos que son relevantes para la colectividad. El mejor resultado con su implementación depende de las características, estándares y principios que se incorporen a las normas que los regulan, así como de la capacidad de las instituciones responsables de implementarlos y de la responsabilidad que demuestren los gobiernos y actores políticos para conducirse frente a las reglas establecidas.

La primera edición de la revocatoria del mandato organizada en México se caracterizó por un entorno polarizado y por su judicialización que llevó a intensos e inusuales enfrentamientos entre el gobierno y las autoridades organizadoras. Diversos temas fueron objeto de juicios desahogados en tribunales, como la negativa del presidente y de la Cámara de Diputados para otorgar los recursos necesarios y para definir reglas como las que fueron aplicadas para la recabación de firmas. La emisión de la legislación secundaria también ejemplifica este aspecto, dado que su emisión tardía tuvo como antecedente una sentencia del tribunal electoral que dio un plazo perentorio al congreso para aprobarla.

La limitación de recursos llevó a que el INE hiciera valer la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al resolver la controversia constitucional interpuesta sobre algunos contenidos de la LFRM, específicamente sobre la formulación de la pregunta, facultó a la institución para ajustar sus partidas presupuestales y decidir el mo-

18 Me apoyo en datos publicados por el INE en la numeralia citada, pp. 78-81.

delo de operación y el tamaño del ejercicio, siempre y cuando quedaran en salvaguarda los derechos políticos de la ciudadanía.

Justo por ello no se instaló el mismo número de casillas que en las elecciones concurrentes de 2022. Al instalarse todas las mesas de votación y constatarse su correcto funcionamiento, la jornada de votación del 10 de abril de 2022 puede calificarse como exitosa y apegada a los estándares de calidad que el INE y los OPLE acreditan en los procesos electorales locales y federales.

El protagonismo desplegado por los servidores públicos convirtió el ejercicio en una fórmula de ratificación del primer mandatario, quien indicó que la organización de la revocatoria serviría para conocer el nivel de apoyo que la ciudadanía otorga al proyecto de la cuarta transformación y, por ello, en sus conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, el presidente sostuvo que la revocatoria del mandato haría realidad el principio de que el pueblo elige y el pueblo quita, además de establecer un precedente institucional para ratificar o remover a un gobernante que presenta resultados inadecuados en su desempeño.

La revocación demostró, también, la importancia de que las reglas del juego no sean modificadas una vez que ha iniciado su organización, dado que ello imprime certeza y garantiza el conocimiento previo que sobre las propias reglas debemos tener todos.

Si bien la votación no alcanzó el 40 por ciento de participación de las personas inscritas en los listados nominales de electores y, por ende, sus resultados no fueron vinculantes, el hecho de que de los votos depositados en las urnas la opción de “*que continúe el presidente*” alcanzara el 91.8 por ciento, permitió que el grupo político mayoritario del país convirtiera ese dato en un triunfo, señalando que se trataba de una especie de muestra representativa de toda la población y que más del 90% expresó confianza en el proyecto del presidente.

Nuestro primer ejercicio de revocación del mandato presidencial registra características propias del estilo y las formas del grupo gobernante en turno. A la par que sirvió para inaugurar un mecanismo que fortalece nuestra democracia, fue utilizado para recrear y fortalecer los canales de comunicación del presidente con su amplio público de votantes y para medir en forma censal, su popularidad, el voto duro de Morena y el nivel de apoyo social que tienen.

En mi opinión, la implementación de la revocatoria del mandato arroja conclusiones sobre las oportunidades de mejora del mecanismo y para analizar la viabilidad de que se institucionalice como una práctica nacional tanto para el cargo de la presidencia de la República como de gubernaturas y presidencias municipales. Se trata de construir un méto-

do de auténtica evaluación de los gobernantes para que rindan cuentas y sean sometidos a un necesario control ciudadano.

Como todos los mecanismos de democracia participativa directa, la revocatoria del mandato tiene naturaleza ciudadana, no puede implementarse como un mecanismo que favorezca la propaganda política y mantenga en contacto a los políticos con sus seguidores. Es una fórmula para calificar a los gobernantes y sus resultados, para definir, por vía institucionalizada, si continúan en su encargo o se les remueve anticipadamente, pero en el marco de la ley, conforme a los procedimientos establecidos.

La revocatoria debe agregarse a nuestras prácticas ciudadanas como una fórmula que complementa nuestra democracia y fortalece el rol de la ciudadanía, pero debe usarse de manera excepcional, cuando un gobernante notoriamente incumpla sus responsabilidades públicas. Se trata de evaluar con racionalidad la gestión pública y no de generar inestabilidad política que lastime irresponsablemente el funcionamiento de los aparatos de gobierno.

VI. Fuentes de consulta

DIARIO *EL ECONOMISTA*, 2022, <https://www.economista.com.mx/politica/SCJN-rechaza-cambiar-la-pregunta-para-la-consulta-de-revocacion-de-mandato-de-AMLO-20220201-0051.html>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 17 de marzo de 2022.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual se aprueban los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato, Sesión de 27 de marzo de 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124697/CGor202108-27-ap-1.pdf>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato, Sesión de 30 de septiembre de 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125240/CGex202109-30-ap-14.pdf>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2022, Informe final detallado y desagregado respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la

- Revocación de Mandato y su identificación en la Lista Nominal de Electores, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/126774/CGex202201-31-ip-2.pdf>, 29 de enero de 2022.
- NAVARRO GONZALO, EDUARD, 2014, *Teoría de la Democracia. Génesis Histórica y Desarrollos Contemporáneos*, Universitat Oberta de Catalunya, p. 12.
- NUMERALIA 2021-2022 publicada por el Instituto Nacional Electoral, <https://www.ine.mx/numeralia-proceso-electoral-2022/>
- SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2021, SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, ACUMULADOS, https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1127-2021.pdf, 25 de agosto de 2021.
- SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2021, SUP-RAP-415/2021, SUP-JDC-1328/2021 y SUP-JDC-1336/2021 ACUMULADOS, https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0415-2021.pdf, 1 de noviembre de 2021.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 2021, Acción de inconstitucionalidad 151/2021, pendiente de publicación.

PARIDAD E INCLUSIÓN

AUTOADSCRIPCIÓN CALIFICADA EN LAS ACCIONES AFIRMATIVAS EN FAVOR DE LA DIVERSIDAD SEXUAL

ERANDI CATALINA SÁNCHEZ TRIGUEROS
MARIBEL VALDEZ SOLÍS

Resumen

Las acciones afirmativas en materia electoral son medidas que han surgido con el objetivo de reducir la brecha de desigualdad histórica a la que se enfrentan grupos en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de que tengan acceso a espacios de representación, para efectos de que formen parte de la toma de decisiones del país, y busquen proteger y garantizar los derechos de los sectores sociales-altamente vulnerables. Desafortunadamente, en el sistema político mexicano, la representación de la comunidad LGBTTTTIQ+ (en adelante diversidad sexual) ha sido mínima. Prueba de ello es que para el proceso electoral de 2017-2018, aunque algunos partidos hicieron postulaciones para cargos locales, a nivel federal solo hubo una postulación de la diversidad sexual. Situación que motivó a que en el proceso electoral 2020-2021 se presentaran por primera vez a nivel federal acciones afirmativas en favor de la diversidad sexual.

Palabras clave: acciones afirmativas, proceso electoral, diversidad sexual, representación, derechos humanos.

Abstract

Affirmative actions in electoral law are protection measures that have emerged with the aim of redu-

►Licenciada en derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Datos de contacto: erandi.st@outlook.com

►Maestra en de Derecho Administrativo por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Funge como profesionista, docente e investigadora jurídica en Derechos Humanos. Datos de contacto: 0935931g@umich.mx

cing the historical inequality faced by minorities by guaranteeing access to representative spaces to take part in the conduct of public affairs. Unfortunately, in the Mexican political system, the representation of the LGBTTTTIQ+ community (hereinafter sexual diversity) has been minimal. For instance, in the electoral process of 2017-2018, even if some parties made nominations for local positions, at the federal level there was only one nomination of sexual diversity. This situation resulted in the creation of affirmative actions in favor of sexual diversity for the first time in the electoral process of 2020-2021.

Keywords: Affirmative actions, electoral process, sexual diversity, representation, human rights.

SUMARIO: I. *¿Qué son las acciones afirmativas?* II. *Acciones afirmativas que se postularon en el proceso electoral federal 2020-2021.* III. *Problemáticas que surgen con la implementación de las acciones afirmativas.* IV. *Conclusiones.* V. *Trabajos citados.*

I. ¿Qué son las acciones afirmativas?

Cuando se habla de México debemos de hacernos las siguientes dos preguntas: ¿se habla del México utópico, es decir, del que se detalla en letra dentro del marco constitucional?, o ¿se habla del México verdadero, es decir, de aquél en el que se viven enormes desigualdades sociales? De las interrogantes en cita y bajo nuestro objeto de estudio es necesario precisar que se habla del México de las desigualdades; de aquél en donde día con día se violenta a toda luz los derechos y libertades humanas. Ese es el verdadero Estado mexicano, ya que el que se encuentra en la Constitución (letra) es el México que aspiramos un día llegar a ser.

Las interrogantes que se han señalado con antelación tienen como fin clarificar la realidad que se vive en el contexto social, económico, político y, sobre todo, jurídico en el país. Está claro que las enormes desigualdades sociales que existen en México han conllevado a que actualmente nos encontremos en una severa crisis en materia de derechos humanos, de la que no se ve en un tiempo venidero corto salir de ella. Estas desigualdades sociales afectan principalmente a los sectores sociales altamente vulnerables tales como: niños y niñas, adolescentes, personas mayores, mujeres, pueblos indígenas, población afrodescendiente, personas con discapacidad y, sobre todo, personas de la comunidad LGBTTTTIQ+ (en adelante diversidad sexual). Es por ello que el Estado debe crear mecanismos que garanticen el pleno disfrute de los

derechos y libertades humanas de estos sectores que se encuentran en un estado de desventaja frente a los demás.

Por lo anterior, antes de entrar de lleno al estudio de los apartados que conforman el contenido de esta indagación, hemos de resolver la siguiente interrogante: ¿qué son las acciones afirmativas? Entiéndase por medidas afirmativas a los “mecanismos correctivos de una situación anómala, con el fin de disimular las distancias económicas, sociales y de otra índole entre integrantes de una sociedad. Establecen medidas temporales encaminadas a favorecer a determinados grupos de personas, con el propósito de corregir discriminaciones o desigualdades que resultan de los sistemas sociales, económicos y políticos” (Torres, 2008). Es decir, son los medios que buscan mitigar la desigualdad y discriminación.

Por lo anterior, el concepto que se ha precisado con antelación parte de un postulado meramente doctrinal, pero bajo los posicionamientos que señala es necesario ampliar al mismo, pero desde el aspecto de la interpretación judicial, con base en los parámetros constitucionales. En este orden de ideas, los jueces constitucionales han emitido criterios sobre el entendimiento y dimensionalidad de las acciones afirmativa, por lo cual resulta interesante señalar un criterio emitido por el Máximo Tribunal Constitucional, que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.

Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas “acciones afirmativas”; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación

como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conllevan diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado. (Primera Sala de la SCJN, 2018).

Lo que se ha precisado versa esencialmente en cuanto a lo que refiere a las acciones afirmativas, dentro de un contexto generalizado de los derechos humanos; pero es necesario precisar que las acciones afirmativas a las que nos centraremos en estas páginas tienen que ver con las acciones afirmativas en materia de derechos político-electorales, específicamente, en lo que refiere a la comunidad de la diversidad sexual.

Por lo anterior, las acciones afirmativas en material electoral son medidas que han surgido con el objetivo de reducir la brecha de desigualdad histórica a la que se enfrentan grupos en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de que tengan acceso a espacios de representación en cargos de elección popular, lo cual, les permitiría representar los intereses y necesidades de sus sectores. Esto es sin duda alguna algo bueno y benéfico para el reforzamiento del sistema democrático del país.

Desafortunadamente, en el sistema político mexicano, la representación de la comunidad de la diversidad sexual ha sido mínima. Prueba de ello es que para el proceso electoral de 2017-2018, aunque algunos partidos hicieron postulaciones para cargos locales, a nivel federal, sólo hubo una postulación de la diversidad sexual. Dada la inconformidad y descontento de los miembros de estos sectores sociales altamente vulnerables, para el proceso electoral 2020-2021 se presentarán por primera vez a nivel federal acciones afirmativas en favor de la diversidad sexual, buscando equilibrar las reglas del juego electoral, para efectos de que este sector socialmente-vulnerable pudieran acceder a cargos de

elección popular, y formar parte directa en la toma de decisiones del país.

II. Acciones afirmativas que se postularon en el proceso electoral federal 2020-2021

Durante el proceso electoral de 2020-2021 el Consejo General del INE emitió tres acuerdos en materia de acciones afirmativas INE/CG572/2020, INE/CG18/2021 e INE/CG160/2021, siendo el acuerdo INE/CG 18/2021 en el que se establecieron de manera clara las acciones afirmativas a favor de la diversidad sexual. En dicho acuerdo se incluyó el punto Décimo Séptimo Ter, que estableció lo siguiente:

Dentro de las candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa, los PPN y, en su caso, coaliciones, deberán postular cuando menos 2 fórmulas de personas de la diversidad sexual en cualquiera de los 300 Distritos Electorales federales y para el caso del principio de representación proporcional, deberán postular 1 fórmula dentro de los primeros diez lugares de la lista de cualquiera de las cinco circunscripciones electorales. (...).

Posteriormente en el acuerdo INE/CG160/2021, se modificaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas aprobados mediante los acuerdos I NE/CG572/2020 e INE/CG18/2021, de especial interés el punto tercero, inciso v), en el que se estableció que para el registro de solicitud se debía agregar una carta firmada bajo protesta de decir verdad en la que acredite su adscripción de pertenencia a un grupo vulnerable. De igual manera se estableció que en dicho formato se debía solicitar expresamente la protección de sus datos a efecto de que se haga o no pública la acción afirmativa por la que se participó en el proceso electoral.

III. Problemáticas que surgen con la implementación de las acciones afirmativas

El diseño e implementación de las acciones afirmativas en materia electoral para la comunidad de la diversidad sexual tuvo dos grandes desventajas: 1) se considera que la manifestación de la identidad de género sea suficiente para su acreditación de pertenencia al grupo vulnerable, y 2) la reserva de la información de las candidaturas que se postularon por las acciones afirmativas, sin que se hicieran públicos los nombres,

por considerarse un dato confidencial.

Las desventajas precisadas con antelación parten de las determinaciones (criterios) emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, en que se pronunció que, en el tema de la auto adscripción de identidad de género, basta con que manifestarlo (expresarlo-enunciarlo) es suficiente para su acreditación y que sólo en casos de duda sobre la autenticidad de la misma se puede verificar que se encuentre libre de vicios sin que se impongan cargas adicionales a las personas o realizar diligencias que resulten discriminatorias (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019), así como la obligación de las autoridades electorales para establecer medidas que eviten las barreras estructurales para la postulación de este tipo de candidaturas (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019); la clasificación de la información por tratarse de datos flexibles trajo como consecuencia el desconocimiento por parte de la ciudadanía, sobre que las personas registradas por esta acción afirmativa representaban sus intereses y dentro de su libertad para sufragar decidir si por este motivo de que al pertenecer al mismo sector vulnerable era suficiente para la emisión del voto a su favor.

Estos criterios cambiarían mediante resoluciones emitidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) RRA 10703/21, derivada de una solicitud de acceso a la información en la que se requirió sobre los partidos que cumplieron con la acción afirmativa de la diversidad sexual y los nombres de las personas candidatas que resultaron electas como resultado de dicha acción afirmativa. En el caso de esta solicitud el INE remitió a la persona recurrente la información de 52 candidaturas que fueron las que en el formato autorizaron que sus datos se hicieran públicos, estos 52 de 86 candidaturas que fueron postuladas. Por su parte, la posición de la autoridad responsable sobre compartir los nombres de las candidaturas fue señalar que la ley no exigía que hicieran pública esta información, por lo que quedó a determinación de cada una de las personas decidir sobre compartir sus datos personales, por lo que al no haber autorizado expresamente la publicación de la acción afirmativa, no se podría proporcionar la información en cuestión.

En el caso particular, el pleno del INAI determinó que cuando una persona pretende acceder a un cargo de elección popular y pertenece a un grupo en situación de vulnerabilidad, esta persona representa los intereses de esta minoría y por lo tanto debe de ser una persona identificable, dado que esto es lo que fomentará la rendición de cuentas a favor de la minoría que representa (INAI, 2021).

De igual manera, el pleno del INAI resolvió en el mismo sentido en la RRA 11955/21, derivada de una solicitud de acceso a la información sobre el nombre de las candidaturas que ingresaron por alguna acción afirmativa por lista de representación proporcional, señalando que las personas que contienden por acciones afirmativas buscan que todos los sectores se vean representados y sean estas candidaturas quienes impulsen políticas públicas en favor del sector que representan, por lo que es de interés público (INAI, 2021).

Estas resoluciones tienen un impacto muy importante, pues se reconoce la publicidad de las personas contendientes a cargos de elección popular por parte de las acciones afirmativas al reconocer que las mismas representan un grupo vulnerable. Adicionalmente, sirve como medida de vigilancia para la ciudadanía, para evitar posibles simulaciones para contender por esta acción afirmativa. Sin embargo, se debe resaltar que estas resoluciones fueron emitidas de manera posterior a la declaración de resultados.

Es de señalar que la auto adscripción de identidad, si bien busca quitar cargas para las candidaturas, es un hecho notorio que ha habido casos en que las acciones afirmativas han sido utilizadas para obtener un beneficio impropio de su naturaleza, pues éstas se ven reflejadas en cuotas que los ubican en mejores lugares de los registros, lo que ha conllevado a la suplantación. Algunos casos que se han presentado son:

El caso muxes, resuelto en sentencia de la Sala Superior sobre el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía SUP-JDC-304/2018 y acumulados, en el que se suscitó una suplantación de identidad en la que candidatos se autoadscribieron como muxes. Un punto característico de la comunidad muxe es que tienen un rol socialmente activo en la comunidad, lo cual hizo que se identificara a las personas que se autoadscribieran como muxes. Cabe mencionar que cuando se hizo la solicitud del registro se pidió la confidencialidad de los datos.

De igual manera, el caso resuelto por la Sala superior en el recurso de apelación SUP-RAP-726-2017 (Consejo General del Instituto Nacional Electoral, 2017) en el que se determinó que era necesario que se hiciera una autoadscripción calificada que demuestre el vínculo efectivo de la persona con la comunidad indígena para evitar que tenga una ventaja indebida derivada de las acciones afirmativas establecidas en favor de la comunidad indígena, siendo de los primeros casos en los que se planteó la autoadscripción calificada, para lo cual establecieron que era necesaria la presentación de documentos que demostraran la

efectiva pertenencia con la comunidad, en el caso de las comunidades indígenas. Este criterio permaneció por parte de la Sala Superior.

En materia de diversidad sexual ya se ha denunciado en varias ocasiones la suplantación. Resalta el caso del partido Fuerza México en Tlaxcala en mayo de 2021, cuando 18 candidatos (4 a presidencias municipales y 14 para sindicaturas y regidurías de Tlaxcala) se registraron originalmente como candidatos de Fuerza por México, pero al incumplirse el principio de paridad de género decidieron “autoadscribirse” como mujeres trans para competir.

Organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad LGBTI+ denunciaron este acto por parte de Fuerza por México; sin embargo, fue avalado por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones (ITE), pese a que la consejera Dora Rodríguez pidió analizar cada uno de los casos para evitar la simulación por parte de los aspirantes.

Otro caso reciente es el de la candidata a presidenta municipal de San Pedro Jicayán, Oaxaca, por la coalición “Va por Oaxaca”, que aglutina al PRI, PAN y PRD, Humberta Marcelo Vásquez, quien meses antes de que se definiera la candidatura cambió su identidad legal, se registró como mujer y así logró ser la abanderada.

En el mismo sentido, una sentencia más reciente es la dictada en los expedientes SUP-JDC-0659/2021 (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2021) y SUP-REC-1410/2021 y acumulados (Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, 2021); en este caso la persona candidata se hizo pasar como miembro de una comunidad indígena, pero los recurrentes, quienes residían en dicha comunidad, argumentaron que esta región no era indígena y que las autoridades desconocían a la persona que se había postulado, por lo que negaban haber expedido una carta en la que reconocían la pertenencia a dicha comunidad.

Si bien al inicio se había planteado este proyecto en consideración a que quienes emitían las acciones afirmativas eran las autoridades electorales, ahora con la reforma electoral el artículo 11 numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales esta facultad pasará al Congreso, conforme se ha establecido que los partidos políticos nacionales deberán incluir en la postulación de sus candidaturas a diputaciones por ambos principios al menos 25 postulaciones de diferentes sectores vulnerables: comunidades indígenas, personas afroamericanas, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, personas residentes en el extranjero y personas jóvenes, con el fin de reforzar el sistema democrático del país.

IV. Conclusiones

El primer punto a definir por parte del Poder Legislativo es establecer, a través de la norma, la cantidad mínima de candidaturas que deben destinar los partidos políticos a cada uno de los sectores vulnerables, ya que, si bien la reforma habla de 25 postulaciones, no se menciona cuántas son para cada uno de los sectores, y puede ocurrir que sólo se destinen estas 25 postulaciones para dos o tres de los sectores vulnerables y algunos de ellos queden sin candidaturas y, con ello, sin posibilidad de representación.

En segundo lugar, se requiere el establecimiento de bloques de competencia para las diputaciones. Los bloques de competencia han permitido que las candidaturas que van por acciones afirmativas sean postuladas en distritos en los que tengan cierta oportunidad de ganar y no se postulen en distritos que de antemano se sabe que se tiene un respaldo bajo de la ciudadanía y, por ende, hay menos probabilidad de que sus personas candidatas ganen. También se podrían establecer distritos destinados a ciertas acciones afirmativas después de hacer estudios poblacionales correspondientes, como por ejemplo se tienen los distritos indígenas en los que se postulan candidaturas indígenas; este mismo criterio puede retomarse para otras acciones afirmativas como las de la diversidad sexual.

El tercer punto clave, de conformidad con los criterios ya referidos emitidos por el INAI, es mantener la publicidad de los datos de las personas candidatas que se postulan por este tipo de acción afirmativa. Esto en función del principio de la máxima publicidad, para que las mismas personas de la diversidad sexual sepan quiénes son las personas que buscan representarlos por medio de un cargo de elección popular, fomentando así el voto informado y, en su caso, puedan acudir ante la autoridad jurisdiccional en casos de suplantación. Cabe resaltar que esto ya se implementó así por parte del Instituto Nacional Electoral (INE), INE/CG616/2022, acuerdo por el que se aprobó la obligatoriedad de la publicación de la información curricular y de identidad en el sistema de *Candidatas y candidatos, conóceles*. Sin embargo, hace falta bajar esta política a los organismos públicos locales electorales.

En este orden de ideas se propone la presentación de documentos expedidos por asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales que se encuentren activas y trabajen en favor de los derechos de la diversidad sexual, considerando que dichas asociaciones tuviesen una antigüedad mínima de dos años a fin de evitar su creación solo con objetivos de campaña.

Por último, se propone el establecimiento de un comité de vigilancia que esté integrado por personas de la diversidad sexual, que no tengan vínculos con partidos políticos y tengan un cargo honorario. Este comité estaría encargado de la evaluación de los registros de candidaturas en el marco de la acción afirmativa en pro de la representación de personas de la diversidad sexual. Actualmente, en el estado de Michoacán se cuenta con el Observatorio de los Derechos Político-electorales de la Diversidad Sexual, mientras que en Chiapas se tiene el Observatorio Ciudadano de Derechos de la Población LGBT, pero no es una práctica generalizada a nivel nacional.

V. Trabajos citados

- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, 2017, Recurso de apelación y juicios para la protección de los Derechos Político Electorales, SUP-RAP-726/2017 y acumulados, obtenido de <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-726-2017>
- INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, 2021, Resolución de Recurso de Revisión, RRA 10703/21.
- INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, 2021, Resolución de Revisión de Recursos, RRA 11955/21, obtenido de <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>
- PRIMERA SALA DE LA SCJN, Jurisprudencia. 2018. Derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación. Metodología para el estudio de casos que involucren la posible existencia de un tratamiento normativo diferenciado, Tesis: 1a./J. 44/2018 (10a.).
- SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL, 2021, Juicios para la protección de los Derechos Político Electorales del ciudadano, SUP-JDC-659/2021 y SUP-JDC-854/2021 y acumulados, obtenido de https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0659-2021.pdf
- TORRES, I., 2008, “Derechos Políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”, revista IIDH, 47, 235.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2019, Autoadscripción de género. La manifestación de identidad de la persona es suficiente para acreditarla (legislación del estado de Oaxaca y similares), Tesis I/2019.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERA-

CIÓN, 2019, Autoadscripción de género. Las autoridades electorales deben adoptar medidas necesarias para permitir la postulación de personas transgénero a cargos de elección popular (legislación del estado de Oaxaca y similares), Tesis II/2019.

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

UNA FORMA DE ENTENDER LA COSMOVISIÓN EN LOS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS

de las comunidades indígenas desde una perspectiva interseccional

EDGAR ALEJANDRO RAMÍREZ HERNÁNDEZ
ALONDRA SERVÍN VELÁZQUEZ

Resumen

La presente investigación tiene como fin señalar la importancia de la interseccionalidad como herramienta garante de los derechos político-electorales (en el autogobierno) de las comunidades indígenas. Dada las reglas y bases del derecho positivo vigente del Estado mexicano, las comunidades han quedado a lo largo de la historia en un estado de vulnerabilidad, debido a que el derecho contraviene la estructura política, jurídica, social y antropológica que se vive en las comunidades indígenas por el modelo de usos y costumbres.

Palabras clave: interseccionalidad, usos y costumbres, cosmovisión, gobierno, indígena.

Abstract

The purpose of this research is to point out the importance of intersectionality as a tool to guarantee the political-electoral rights (in self-government) of indigenous communities. Well, it is worth mentioning that, given the rules and bases of the current positive law of the Mexican State, the communities have remained throughout history in a state of vulnerability, due to the fact that the law contravenes the

►Licenciado en derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, actualmente maestrante de Derecho Procesal Constitucional. Funge como docente, profesionista e investigador jurídico. Contacto: 0936118f@umich.mx

►Maestra en Ciencias Políticas por la División de Estudios de Posgrado de la FDCS de la UMSNH. Actualmente es Doctorante en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Funge como profesionista, docente e investigadora jurídica en Derechos Humanos de las Mujeres Indígenas. Contacto: alondra-velazquez@comunidad.unam.mx

political, legal, social and anthropological that is lived in the indigenous communities by the model of uses and customs.

Keywords: intersectionality, uses and customs, worldview, government, indigenous.

SUMARIO: I. *Importancia de los usos y costumbres en las comunidades indígenas.* II. *¿Por qué es importante la interseccionalidad?* III. *Parámetros diseñados en sede jurisdiccional sobre la interseccionalidad. Protección del gobierno interno-indígena.* V. *Conclusión.* VI. *Fuentes de información.*

I. Importancia de los usos y costumbres en las comunidades indígenas

Debemos tener presente que el modelo constitucional del Estado mexicano ha evolucionado considerablemente desde inicios de la década de 1990 a la fecha en que se escriben estas líneas, mayo de 2023. Los cambios que se han dado en el modelo constitucional surgen a raíz de las luchas por el reconocimiento de derechos históricamente negados, hartazgo y cansancio social, mismo que emana de los conocidos procesos emergentes, los que pueden ser entendidos de manera general como el medio por el que la sociedad apuesta a combatir mediante diversos movimientos sociales (por ejemplo, el movimiento zapatista¹) las acciones, omisiones y determinaciones que el Estado a través de sus poderes e instituciones realiza, y que afectan los intereses de la colectividad.

Uno de los retos que representa el actual modelo constitucional mexicano es que seguimos queriendo abarcar o entender (poderes e instituciones del Estado) el tema de los derechos y libertades humanas desde una perspectiva occidental y positivista a los derechos y libertades humanas. Esto representa un enorme problema debido a que hay sectores sociales (comunidades indígenas) en las que la aplicación de sus derechos debe ser estudiada, analizada y tratada desde una perspectiva alejada del individualismo u homogeneización y siempre bajo una

1 El movimiento zapatista fue una rebelión, encabezada por un grupo llamado “Ejército Zapatista de Liberación Nacional” el cual demandaba cuestiones de justicia y reivindicación de derechos de los pueblos indígenas de México. Es importante porque este movimiento fue un parteaguas para el estado mexicano, a partir de ello se le comenzó a dar más énfasis a combatir esa deuda histórica que se tiene con los pueblos originarios y el ejercicio de sus derechos, incluyendo derechos político electorales.

mirada interseccional y colectiva.

Los derechos y libertades humanas que más atropellos reciben en las comunidades indígenas tienen que ver específicamente en lo que se refiere a los derechos político-electorales, teniéndose como consecuencia cambios y afectaciones en la forma y estructura de gobierno interno, ya que el marco jurídico vigente (derecho positivo) no se adapta a la cosmovisión que rige el modelo de usos y costumbres.

En los Estados actuales se sigue pensando que el derecho debe ser analizado y aplicado de manera generalizada para todos los sectores sociales, bajo la premisa de las ideologías de los modelos democráticos occidentales. Claro que hay bienes jurídicos por excelencia que se deben garantizar plenamente en igualdad de condiciones a la sociedad en general y a las comunidades indígenas, pero hay otro tipo de derechos tales como los de participación política que deben ser armonizados con base en la cosmovisión indígena y teniendo en cuenta una perspectiva interseccional.

En este orden de ideas es necesario hablar de lo que son los usos y costumbres, para efectos de comprender la cosmovisión de la estructura política interna de las comunidades indígenas. Los usos y costumbres se entienden como normas jurídicas que no están escritas, pero se cumplen porque en el tiempo se ha hecho costumbre cumplirlas; es decir, se ha hecho uso de esa costumbre que se desprende de hechos que se han producido repetidamente en el tiempo y en un territorio concreto. Tiene fuerza y se recurre a él cuando no existe ley o norma jurídica escrita aplicable a un hecho². Los usos y costumbres varían de comunidad en comunidad, de acuerdo con su cosmovisión propia, así como el ejercicio y aplicación de estos. Bajo el postulado en cita se debe advertir que a partir de que el derecho positivo es generalizado, su aplicabilidad y efectos no pueden ser el mismo para las comunidades indígenas como para la sociedad en general; se debe analizar desde las diferentes desigualdades a las que se enfrentan, así como con una perspectiva interseccional. Es por ello que los jueces constitucionales han establecido una línea interpretativa y limitativa entre los usos y costumbres frente al orden constitucional. Véase el siguiente criterio:

PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA.
(...)

2 Stavenhagen, Rodolfo, “Derecho consuetudinario indígena en América Latina”, *Grandes Temas*, 1990, p. 15.

En materia de igualdad y no discriminación, la aplicación de los usos y costumbres indígenas no puede ser una excusa para intensificar la opresión, incluso al interior de las comunidades indígenas, de aquellos miembros tradicionalmente excluidos, como mujeres, niños o personas con discapacidad, entre otros colectivos históricamente desaventajados³.

Es de soslayarse que no se está haciendo un acto de discriminación en la presente redacción; por el contrario, se está exhibiendo que el occidentalismo que contempla el marco de los derechos humanos, aunque sea muy garante desde el individualismo, su funcionalidad en las comunidades indígenas no se da, porque, dentro de ellas, en lo que refiere a los derechos políticos-electorales, los derechos se ven y tratan desde una colectividad. Esto es lo que ha originado que el modelo constitucional mexicano, mediante el quehacer de los jueces constitucionales, establezca nuevas rutas en cuanto a cómo proteger los derechos de estas comunidades que se encuentran en un estado de vulnerabilidad. Lo anterior se justifica en el siguiente criterio:

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.

Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva,

3 Tesis: 1a. CCCLII/2018 (10a.) Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis aislada.

para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio⁴.

La sociedad avanza día con día, por lo que cada determinado tiempo el orden constitucional debe ser reestructurado para contemplar desde los valores supremos que resguarda si es que se da protección a los sectores que con las acciones u omisiones del Estado se encuentran en condición de vulnerabilidad, aplicando criterios y creando legislación desde esa perspectiva interseccional. ¿Por qué aplicar criterios de protección y reconocimiento a las comunidades indígenas? En ellos encontramos la esencia e identidad del país; muestra de ello es lo que prevé el párrafo primero del artículo 2.º de la CPEUM.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Hemos de precisar que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), en su último censo poblacional, señala que hay “126 014 024 habitantes en el país. De ellos, 64 540 634 son mujeres (51.2 por ciento) y 61 473 390 son hombres (48.8 por ciento). (...) En el país residen 7 364 645 personas que hablan alguna lengua indígena”.⁵ Señalar esta tasa poblacional nos da un marco referencial para com-

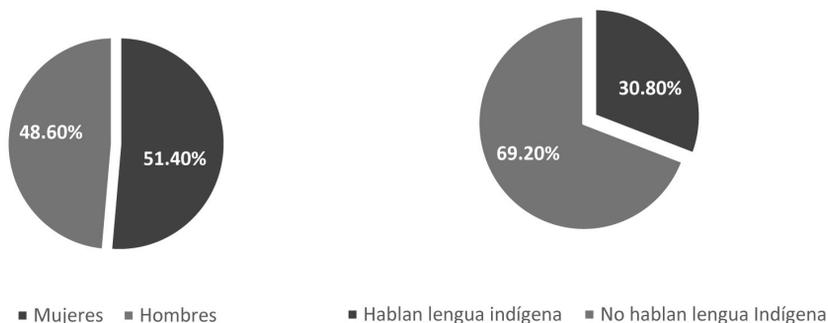
4 Tesis: P./J. 61/2000. Instancia: Pleno de la SCJN. Novena época. Jurisprudencia.

5 INEGI, comunicado de prensa núm. 24/2021. Consúltese en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf

prender la dimensionalidad de las personas indígenas que se encuentran en una condición de vulnerabilidad. En este orden de ideas, resulta precisar el concepto de vulnerabilidad, que se entiende como:

La vulnerabilidad representa un estado de debilidad, la ruptura de un equilibrio precario, que arrastra al individuo o al grupo a una espiral de efectos negativos acumulativos. Uno de sus rasgos distintivos es la incapacidad de actuar o de reaccionar a corto plazo. La noción de vulnerabilidad no se limita a la falta de satisfacción de necesidades materiales, también incluye las conductas discriminatorias⁶.

Con base en los resultados del Cuestionario Ampliado del Censo de Población y Vivienda 2020, se estimó que, de acuerdo con su cultura, 23.2 millones de personas de tres años y más se autoidentificaron como indígenas. De estas, 51.4 por ciento (11.9 millones) fueron mujeres y 48.6 por ciento (11.3 millones), hombres. De los 23.2 millones de personas que se autoidentificaron como indígenas, 7.1 millones (30.8 por ciento) hablaban alguna lengua indígena y 16.1 millones (69.2 por ciento), no⁷.



Las comunidades indígenas día con día son víctimas de la vulnerabilidad, especialmente en temas de actos de discriminación en todos los sectores. A partir de ello es que el Estado tiene el compromiso de crear y adoptar las acciones afirmativas que permitan reestablecer el cauce

6 González, Galván, Jorge Alberto y Hernández, María del Pilar, “La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario”, en: Derechos humanos. Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III, Ed. IJ-UNAM, 2001, México, p. 225.

7 INEGI, comunicado de prensa núm. 430/2022. Consúltese en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf

para consolidar en la medida de lo posible garantizar el máximo grado de dignidad humana. Por ello, quien han apostado en un primer momento a dar este paso ha sido el Poder Judicial Federal, que mediante sus sentencias ha emprendido una vía para reconocerles a las comunidades indígenas su autonomía, para efectos de que puedan organizarse en cuanto a su forma de gobierno (política) interna.

II. ¿Por qué es importante la interseccionalidad?

Durante las últimas dos décadas los pueblos y comunidades indígenas se han organizado para reclamar derechos que históricamente no habían sido reconocidos, como el derecho a tener un gobierno propio. Estas luchas emancipatorias han ido de la mano de cuestionar políticas positivistas y homogeneizadas del Estado, haciendo nuevas formas de crear, ver y ejercer el derecho y la justicia social.

La interseccionalidad es parte de las experiencias de los pueblos o comunidades indígenas, donde se intersectan diferentes estructuras y dimensiones de la violencia, donde la dimensión de clase no es ajena a una identidad racial y de género⁸. Por lo tanto, hay diversas formas en que el género, la etnia o la clase social se cruzan y dan lugar a aspectos estructurales y políticos propios de las comunidades indígenas o personas que pertenezcan a una de ellas. Estas intersecciones estructurales hacen que los pueblos y comunidades indígenas se enfrenten a situaciones de desventajas específicas y que no comparten otras regiones.

Es por lo anterior que los pueblos y comunidades indígenas deben ser considerados teniendo en cuenta una perspectiva interseccional, la que, como ya se mencionó anteriormente, nos advierte que no se puede pensar de una manera homogénea o como categorías unitarias con base en experiencias similares. Cada comunidad vive estas intersecciones de manera distinta, por eso, en aspectos que van desde la creación de leyes, políticas públicas, aplicación y ejecución de éstas, el acceso a la justicia y la posterior aplicación por parte de juzgadores y juzgadoras, debe contemplar las diferencias y contextos específicos por los que atraviesa cada comunidad. De la misma manera, en los temas relacionados con los derechos político-electorales y todo lo que conllevan es importante que se tengan en cuenta estas intersecciones para garantizar de manera adecuada su ejercicio, donde la interseccionalidad no debe ser vista como una serie de capas que se acumulan, sino como una perspectiva

8 Crenshaw, Kimberlé W., *On intersectionality: essential writings*, The New Press, 2017.

en la que se tenga en cuenta los contextos de cada comunidad indígena, las maneras situadas en cómo viven la etnia, género, clase social y cómo se traducen en desventajas estructurales en el acceso y ejercicio a sus derechos político-electorales, como el derecho a tener un gobierno propio.

III. Parámetros diseñados en sede jurisdiccional sobre la interseccionalidad. Protección del gobierno interno-indígena

Lo que se ha de precisar dentro del presente apartado no tiene como fin atacar o desprestigiar al Poder Ejecutivo y Legislativo; por el contrario, se busca hacer saber a la sociedad que estos poderes en cita han fallado al orden constitucional. Actualmente nos encontramos bajo el gobierno de los jueces (Estado Constitucional), en el que han sido los jueces constitucionales quienes se han encargado del desarrollo y progresividad en lo que se refiere a los derechos político-electorales de las comunidades indígenas.

En lo que respecta a nuestro objeto de estudio que es la interseccionalidad, como herramienta de los jueces constitucionales, se ha establecido que los diversos pronunciamientos que se han dado en los últimos casos, tanto por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), han tenido como fin romper las brechas de la desigualdad y discriminación que han excluido a las y los miembros de las comunidades indígenas. Así mismo, ha establecido grandes limitaciones a los entes ajenos a las comunidades, tal es el caso de los partidos políticos; al reconocérseles a aquellas el modelo de autogobierno, el sistema político-interno de las comunidades se ha reforzado considerablemente.

Entre los aportes que se han dado en lo que respecta a los derechos colectivos de las comunidades, derivados de la interseccionalidad, encontramos el reconocimiento del autogobierno, que ha contemplado lo siguiente:

COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO. -

El derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende: 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes; 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales,

a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; 3) La participación plena en la vida política del Estado, y 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral⁹.

Para llegar a la determinación que se ha precisado con antelación, el mismo TEPJF previamente ya se había pronunciado sobre el tema, estableciendo que las autoridades administrativas del Estado mexicano tienen la responsabilidad de realizar todas las diligencias correspondientes y necesarias para determinar si las comunidades indígenas dentro de su contexto o época histórica habían desarrollado esta forma de gobierno interno. Es decir, si reconocían el autogobierno como estructura organizacional interna. Esto queda respaldado en la tesis “Usos y costumbres. La autoridad administrativa debe verificar y determinar la existencia histórica de dicho sistema en una comunidad”¹⁰. Dicho criterio dio la pauta para que los poderes del Estado ajenos al Judicial (Ejecutivo y Legislativo) realicen los ajustes pertinentes para garantizar con plenitud los derechos humanos de las comunidades indígenas.

Como se ha precisado, tanto la SCJN como el TEPJF han sido los partícipes directos de perfeccionar el desarrollo de los derechos de las comunidades indígenas. Esto ha sido mediante las herramientas que brinda y aporta la interseccionalidad. Con la aparición de la interseccionalidad se han establecido bases para eliminar las brechas de desigualdad y discriminación en todos sus aspectos. A partir de esta herramienta es que el orden constitucional ha estado reestructurándose constantemente en pro de los sectores sociales altamente vulnerables, siendo en temas de autogobierno las comunidades indígenas en las que mayor impacto ha tenido la interseccionalidad.

La interseccionalidad ha sido un punto de partida para el reforzamiento de la política interna de las comunidades indígenas, y esto se puede observar en las resoluciones que ha emitido el TEPJF, pero des-

9 Rosalva Durán Campos y otros vs. Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, Jurisprudencia 19/2014, TEPJF.

10 Bruno Plácido Valerio vs. Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, Tesis XI/2013, Quinta época, TEPJF.

de la óptica del principio de *máxima interculturalidad*. Este principio recoge en su esencia todo el contenido de la jurisprudencia diseñada y emitida por la SCJN y el mismo TEPJF. El magistrado Felipe de la Mata Pizaña ha hecho énfasis en que a partir de la efectiva aplicabilidad de este principio se puede consolidar plenamente el desarrollo de los derechos y libertades-políticas de las comunidades indígenas.

Por lo anterior, se ha contemplado que para ampliar aún más el principio de *máxima interculturalidad* se debe empezar por tener (preparar) y traer (sacar de las propias comunidades) a los jueces indígenas a la justicia electoral, porque son ellos mismos quienes mediante sus conocimiento y propia cosmovisión pueden entender la dimensionalidad de lo que comprenden los autogobiernos indígenas¹¹. Un juez que no ha vivido dentro de las comunidades indígenas se limita solamente a aplicar la ley, sin entender si ésta puede afectar, restringir o, en su caso, vulnerar los derechos de las comunidades indígenas en lo colectivo.

Señala el mismo magistrado Felipe de la Mata que esto es una tarea que corresponde al Poder Legislativo tratar. Se debe precisar que bajo los últimos informes el magistrado contemplaba que desde el TEPJF ya se trabajaba en una iniciativa que habría de presentarse al legislador federal, para que la sometiera a estudio, análisis y discusión, a efecto de ver su viabilidad y, de ser viable, pudiera echarse a andar con el fin de brindarle mayores garantías a las comunidades indígenas y así retomar su sistema de gobierno interno. De consolidarse esto, el orden constitucional mexicano dará un cambio considerable para la progresividad de los derechos humanos de las y los miembros de las comunidades indígenas de todo el país.

IV. Conclusión

En el reconocimiento y ejercicio de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas —en este caso, el de regirse por sus sistemas normativos internos— es importante tener una perspectiva interseccional. Los distintos enfoques que generalmente se contemplaban en el sistema jurídico mexicano se regían por cuestiones positivistas y homogeneizadas. Gracias a las distintas luchas de los pueblos y comunidades por el pleno ejercicio y reconocimiento de sus derechos

11 TEPJF, “Aplicar el principio de máxima interculturalidad, indispensable para resolver los conflictos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas: magistrado Felipe de la Mata Pizaña”, Pachuca, Hidalgo, 9 de agosto de 2022.

humanos se ha tenido que modificar las perspectivas que contemplan una plena protección, como son los parámetros diseñados por las distintas sedes jurisdiccionales. A pesar de lo anterior es trascendente que se tengan en cuenta las distintas intersecciones por las que atraviesan los pueblos y comunidades indígenas —como la etnia, género o clase— y cómo éstas se viven de manera situada y diferenciada de comunidad en comunidad. Es así que en la forma de entender la cosmovisión en los sistemas normativos internos es indispensable mirarla desde una perspectiva interseccional.

V. Fuentes de información

Bibliografía

- STAVENHAGEN, Rodolfo, 1990 “Derecho consuetudinario indígena en América Latina”, *Grandes Temas*.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto y HERNÁNDEZ, María del Pilar, “La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario”, en: *Derechos humanos, Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, Ed. IJ-UNAM, 2001, México.
- CRENSHAW, Kimberlé W., 2017, *On intersectionality: Essential writings*. The New Press.

Jurisprudencias

- Tesis: 1a. CCCLII/2018 (10a.), Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis aislada.
- Tesis: P./J. 61/2000. Instancia: Pleno de la SCJN, novena época, Jurisprudencia.
- DURÁN CAMPOS, Rosalva, y otros vs. Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, Jurisprudencia 19/2014, TEPJF.
- BRUNO PLÁCIDO, Valerio vs. Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, Tesis XI/2013, Quinta época, TEPJF.

Conferencias

- TEPJF, “Aplicar el principio de máxima interculturalidad, indispensable para resolver los conflictos político-electorales de pueblos y comunidades indígenas: magistrado Felipe de la Mata Pizaña”, Pachuca, Hidalgo, 9 de agosto de 2022.

Informes de instituciones

INEGI, comunicado de prensa núm. 24/2021.

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/
EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_Nal.pdf)

INEGI, comunicado de prensa núm. 430/2022.

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/
EAP_PueblosInd22.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf)

URNA ELECTRÓNICA

LA PRUEBA PILOTO RUMBO AL 2024: LA URNA ELECTRÓNICA EN LAS ELECCIONES DEL EDOMEX EN 2023

VERÓNICA CERVANTES MACIEL

Resumen

En este trabajo de investigación se expondrán de manera sintetizada los aspectos relevantes sobre el proceso electoral que se llevó a cabo el 4 de junio de 2023, mediante el que se celebraron las elecciones para la gubernatura en el Estado de México, y el Instituto Nacional Electoral (INE) implementó por primera vez en la entidad el uso de la urna electrónica, colocando 164 urnas especiales. Este ejercicio no es el primero que se lleva a cabo en el país; sin embargo, sí es la definitiva prueba piloto para llevar a cabo una transición del voto tradicional a la nueva integración de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Este trabajo busca realizar una síntesis de la prueba piloto en cuestión, realizando un cuestionamiento clave sobre la incorporación de esta propuesta, comparándola con la experiencia de otros países y respondiendo a preguntas clave y debates centrales de la misma, entre las que se encuentran la desconfianza de la ciudadanía ante una “posibilidad” de fraude por el desconocimiento e insensibilización del tema, tanto como la interrogante de si es en realidad beneficiosa la implementación del mismo.

Palabras clave: proceso electoral, voto electrónico, urna electrónica.

►Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública, y maestrante en Ciencia Política por el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano” de la UAGro.

Abstract

In this research work will be exposed synthesized manner the relevant aspects of the electoral process that took place on June 4, 2023, through which the elections were held for the government in the State of Mexico, and the National Electoral Institute (INE) implemented for the first time in the entity the use of the electronic ballot box, placing 164 special ballot boxes.

This exercise is not the first to be carried out in the country; however, it is the definitive pilot test to carry out a transition from traditional voting to the new integration of Information Technologies and Communications (ICT). This work seeks to a synthesis of the pilot test in question, asking a key question about the incorporation of this proposal, comparing it with the experience from other countries and answering key questions and central debates of the same, among which are the distrust of citizens before a “possibility” of fraud due to ignorance and insensitization of the subject, as well as the question whether the implementation is actually beneficial of the same.

Keywords: electoral process, electronic voting, electronic ballot box.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La prueba piloto de 2023 rumbo al 2024*. III. *Reflexiones finales*. IV. *Fuentes consultadas*.

I. Introducción

La democracia es un concepto polisémico que a través de procesos históricos y propuestas se sostiene como el régimen político o forma de gobierno donde el poder recae en el pueblo; es decir, la teoría de la soberanía popular. Para las y los politólogos, al estudiar al conjunto de reglas a través de las que se disputa y ejerce el poder político debe ser preponderante realizar una reflexión sobre el fenómeno de la democracia electrónica y la incursión de las TIC como herramientas que podrían representar un fortalecimiento democrático.

El 4 de junio del 2023 se llevaron a cabo las elecciones para la gubernatura en el Estado de México, y en esta jornada electoral el INE implementó una prueba piloto rumbo a la jornada de 2024 con el uso de la urna electrónica. Este proceso de innovación en el tema electoral —al cual se agregan las TIC como herramientas para hacer más eficiente la jornada— es una propuesta con diferentes ventajas para las votaciones; en principio, el ahorro económico y el aporte ecológico al no imprimir

boletas, pero, además, la agilización de los resultados electorales por la impresión automática de los resultados. Sintetizando lo dicho hasta aquí, por un lado, la urna electrónica se presenta como un sistema de votación que ofrece ventajas y, por otro lado, existe una desconfianza (por no decir histórica) que posiciona el voto electrónico como una apertura al fraude electoral.

El proceso electoral, que se establece para seleccionar a los representantes, es parte fundamental de un proceso democrático. Por ello resulta trascendental abordar la propuesta de la urna electrónica y realizar un análisis para responder: ¿este sistema resulta beneficioso para la agilización de la jornada electoral? El presente trabajo busca responder a esta pregunta, y para ello examinará los antecedentes del voto electrónico, ventajas y desventajas a través de la experiencia de otros países como Argentina y Brasil, tomando en cuenta la jornada electoral del Estado de México, donde fueron colocadas 174 urnas electrónicas, las que automatizaron el uso del sufragio y apostaron como prueba piloto para esta transición en las próximas elecciones de la jornada electoral más importante.

Antecedentes

En la búsqueda de automatizar las votaciones, el INE ha posibilitado la reflexión del voto para una transición que promete optimizar, ahorrar, contar con las medidas de confiabilidad y seguridad, además de ser enmarcada como una propuesta ecológica; asimismo, garantizaría la libertad, secrecía y universalidad de sufragio. Si bien este trabajo se centra únicamente en el uso de la urna electrónica, es importante destacar ahora que el voto electrónico no se efectúa únicamente a través de la urna electrónica; más bien, ésta es una de sus modalidades. Para Téllez (2010: 16) puede entenderse el término de voto electrónico como “el acto preciso en el cual el emitente del voto deposita o expresa su voluntad a través de medios electrónicos (urnas electrónicas) o cualquier otra tecnología de recepción del sufragio” y, de forma más precisa, Thompson (2009) lo sintetiza, puesto que el voto electrónico se refiere a la utilización de tecnología electrónica para la automatización de un proceso electoral o parte de éste. Ahora bien, condensando lo anterior, la urna electrónica es entonces un sistema de votación que, por medio de una pantalla táctil, se seleccionan entre las opciones la preferencia del votante; la misma tecnología va guiando el cómo elegir (no se refiere a la preferencia electoral, sino la forma de maniobrar la urna) y esto se almacena en un formato electrónico, lo cual permite el registro

automático de los votantes, los votos a cada partido y candidato.

En las experiencias de América Latina existen los casos de Argentina, en donde el voto electrónico se utiliza desde 2009; Costa Rica, en donde se llevaban análisis acerca de su implementación en 1996 y en 2002, y en 2014 se llevaron a cabo adelantos respecto al uso del registro directo de votos y el modelo de voto en el extranjero. Hay otros países en los que este medio se ha llevado con éxito, entre los que se encuentra Brasil (donde, a diferencia de México, el voto es de carácter obligatorio), ahí la urna electrónica se implementó posterior a 1989, cuando se señala el conteo de votos como un medio por el que la ciudadanía vivía un cínico fraude electoral, y la urna se presentó como un modelo de 1996 y sigue vigente hasta ahora.

Aclarados ciertos puntos importantes y recopilando información valiosa acerca de otros ejemplos del ejercicio de implementación de nuevas tecnologías al proceso electoral, las elecciones federales y locales de 2020-2021 fueron un antecedente de la prueba piloto de las elecciones de 2024. El Consejo General del INE instaló 50 casillas con urna electrónica en Coahuila y 50 en Jalisco, con el objetivo de “en un futuro migrar hacia esa tecnología”. En esta jornada electoral para las gubernaturas de Coahuila y el Estado de México se buscaba utilizar un promedio de 238 modelos de 7.0 urnas electrónicas¹; sin embargo, la Comisión Temporal para el Seguimiento de los Procesos Electorales Locales (COTSPEL) manifestó un acuerdo para cancelar la prueba piloto en el proceso electoral en Coahuila, lo que representaba 74 urnas electrónicas. Se determinó esta decisión luego de que

se identificó un error de configuración en el instrumento, lo que dio lugar a la intervención del INE para tomar decisiones que doten de certeza al proceso, lo que tuvo como consecuencia la cancelación de la prueba piloto (INE, 2023).

Debe descartarse que el proyecto de la urna electrónica en Coahuila comienza en los 90 a través de los estudios y análisis para su imple-

1 “La versión 7.0 de las urnas electrónicas cuenta con dos módulos: uno de votación y otro de impresión, además de un mecanismo de operación por tarjetas, una para iniciar y la otra para emitir el voto. También posee una tarjeta de accesibilidad para las personas con algún tipo de discapacidad, una plantilla braille y audífonos”, *Milenio*, 2023, <https://www.milenio.com/politica/elecciones/urnas-electronicas-ine-2023-que-son-y-como-funcionan>

mentación, derivado de la experiencia de otros países en los que el voto electrónico es una realidad desde hace años, entre ellos Francia, Alemania, India, Venezuela o Brasil (IEPC, Coahuila). Y en este estado ya se ha implementado con anterioridad el voto electrónico, pero su uso fue para las diputaciones y ayuntamientos de 2005, diputaciones de 2008, ayuntamientos de 2009, diputaciones locales de 2023, diputaciones federales y ayuntamientos de 2021 y en el proceso electoral de 2020-2021 se implementaron 50 urnas electrónicas. Además del caso de Coahuila, en el terreno nacional existen otros casos como el del entonces Distrito Federal y Jalisco, que en los mismos periodos se llevó a cabo la implementación de estas TIC (Téllez, 2010: 30), que son reconocidas como Sistemas de Registro Electrónico Directo (Direct Recording Electronics, DRE).

II. La prueba piloto de 2023 rumbo al 2024

En el Estado de México no se habían llevado a cabo elecciones en las que se incluyera la urna electrónica, pero el 4 de junio se instalaron 164 casillas con urnas especiales. El formato para la jornada electoral y poder acudir a votar en una urna era en principio ubicar (como en cada proceso) tu casilla, donde se entregaba una tarjeta llave que permite utilizar la urna; una vez dentro aparece la boleta electoral y el votante puede seleccionar su opción al dar clic en la casilla y confirmar su voto. Posterior a esto, se imprime un testigo que almacena la información para ser verificada al final con el acta que será emitida; por último, la tarjeta se retira y en el dedo pulgar se coloca la tinta indeleble.

El Estado de México cuenta con el padrón electoral más alto en el país con 12,674,909 millones de ciudadanos mexiquenses. Eso lo convierte en el estado con mayor peso en las elecciones y, por ende, las elecciones de gobernadores eran el escenario idóneo para el INE en probar y llevar a cabo la urna electrónica, antes de utilizar este mecanismo en las elecciones federales que se llevarán a cabo el siguiente año. Hasta aquí se ha discutido sobre los antecedentes, pero ¿qué es la urna electrónica? y ¿qué ventajas tiene en realidad este proyecto?

| Oportunidades del voto electrónico | Riesgos del voto electrónico a distancia |
|---|---|
| Puede poner en marcha un proceso que permita a las personas con discapacidades el votar por ellas mismas, de manera fácil y en secreto | La intervención no autorizada de terceros en el proceso de votación. En la etapa actual de la tecnología de la información, no existe garantía de que un programa no puede ser manipulado para permitir el almacenamiento e impresión de un documento diferente del que aparece en la pantalla. |
| Ejercer el voto de forma electrónica a través de Internet alienta a que más personas lo hagan de manera remota, e incrementa las posibilidades de una mayor participación por parte del electorado en constante movimiento. | En comparación con los procedimientos convencionales, es más difícil detectar e identificar el origen de los errores y de las fallas técnicas. |
| Al paso del tiempo se reduce el costo total de realizar y administrar el proceso electoral. | Existe la posibilidad de que un sistema completamente digitalizado no reporte los resultados, y al carecer de un respaldo físico sea sumamente difícil, si no imposible, hacer un recuento público. |
| Contribuye a que el escrutinio de los votos y la publicación de los resultados finales de la elección se hagan de manera expedita. | |

Adaptación propia a partir de la información de la Red de Conocimientos Electorales ACE.

La Red de Conocimientos Electorales ACE realiza una evaluación de las oportunidades y riesgos del voto electrónico, como puede dilucidarse, y ya se ha mencionado que no es únicamente la urna electrónica lo que abarca la posibilidad del voto electrónico (sino otras fronteras); a pesar de ello, el cuadro anterior sirve para observar el debate respecto al uso de esta nueva tecnología. Primero, las elecciones en México resultan en un costo considerable y han sido señaladas como “una de las más caras del mundo” (Forbes, 2019), a pesar de que el entonces consejero presidente Lorenzo Córdova negó este señalamiento. Lo que es verdad, y he ahí la relevancia de la propuesta, es que, del presupuesto total para la última jornada electoral federal, 210 millones 160 mil pesos se destinaron para la impresión de los 284 millones de boletas (Forbes, 2019). Una de las ventajas que presenta del uso de las nuevas tecnologías es el ahorro, además de económico en capital humano; es ecológica, presen-

ta una potencialización al proceso con la facilidad de conocer mucho más rápido los resultados, es segura y sirve como un incentivo para las votaciones (no únicamente la urna, sino la abierta posibilidad del voto a distancia).

El proceso es sumamente sencillo, y a pesar de que se tiene la idea equivocada de que puede alterarse la elección por medio de ellas, la urna cuenta con candados legales y tecnológicos que aseguran su fiabilidad para el proceso electoral. La implementación de la modalidad electrónica ha sido respaldada tanto por la Suprema Corte como por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Pese al escrutinio que se ha abordado alrededor de este texto, es cierto que el Informe integral de la evaluación de la implementación del voto en urna electrónica durante los procesos electorales locales 2019-2020 (INE, 2020) detalló que en el proceso electoral de Coahuila e Hidalgo (donde se implementó con anterioridad la urna electrónica) el 77 por ciento de los votantes en Coahuila tuvo una buena percepción y confianza; asimismo, Hidalgo contó con una buena percepción y confianza en el proceso con un 63 por ciento a su favor. Si bien su implementación precisa de un debate sobre el “posible” fraude electoral —a esto se añade la parte histórico-política del país y la desconfianza creciente en las instituciones—, es imperante reconocer que el INE es una institución que cuenta con la confianza de 7 de cada 10 ciudadanos, de acuerdo con la encuesta GEA-Isa², por lo que la implementación de la urna electrónica intuye más ventajas y aprobación por parte del electorado.

III. Reflexiones finales

Como se ha destacado alrededor de este texto, el proceso electoral como parte inherente de la democracia está en metamorfosis en México para lograr agilizar y potencializar su trabajo. La implementación del voto electrónico a través de las urnas especiales presenta una serie de beneficios no únicamente en el terreno institucional y político, sino para la ciudadanía. Las elecciones de 2023 en el Estado de México representan un parteaguas, tratándose del estado más importante en cuanto a padrón electoral; el paso para el uso de las nuevas tecnologías en la jornada electoral del 2024 permitiría al país tener mayor confianza en sus instituciones, procesos menos tediosos y costosos, además de una inclusión y posible incentivo de la ciudadanía al voto en vez del abstencionismo.

.....
2 Referencia de junio de 2022.

Entonces, el entramado realizado en los antecedentes del país respecto al uso de estas urnas permite la transición de papel a dispositivo electrónico; sin embargo, el escepticismo y desconfianza seguiría estando presentes, lo que podría afectar la viabilidad del proyecto, pero eso sólo podría determinarse por el nivel de confianza que deposite la ciudadanía en estos medios y el resultado que se dé en la jornada electoral del 2024 con el uso de las TIC.

Finalmente, algo relevante a destacar en el cierre de este artículo es que la urna electrónica no es una novedad en México, tiene un antecedente de casi 20 años en proceso de “prueba”, y en todas las anteriores elecciones en las que ha sido utilizada puede vislumbrarse un resultado positivo. Dicho esto, ¿por qué no se ha implementado desde hace años?, ¿por qué ahora?, ¿qué es lo que ha impedido el uso de las nuevas tecnologías para la potencialización de las elecciones? Es aquí donde ese escepticismo no es nombrado desde la indiferencia, sino que las conclusiones pueriles derivadas de un mensaje férreo contra las instituciones son las que han y seguirán impidiendo esta transición o evolución del voto.

IV. Fuentes consultadas

- ACE PROJECT, *Voto electrónico (E-voting)*. https://aceproject.org/aces/focus/fo_e-voting/fo_e-voting-default
- CENTRAL ELECTORAL, *Por certeza en las elecciones, INE determina cancelar urnas electrónicas de Coahuila*, INE, <https://centralectorale.ine.mx/2023/05/30/por-certeza-en-las-elecciones-ine-determina-cancelar-urnas-electronicas-de-coahuila/>
- GRUPO FÓRMULA, 2023, *Se cancela el voto electrónico en Coahuila a cinco días de las elecciones; se mantiene en el Edomex*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=HnVI7cAXeWM>
- HERNÁNDEZ TREJO, Ninfa Elizabeth, 2019, “El voto electrónico en la construcción de un modelo de democracia electrónica”, *Estudios políticos* (México), 47, E pub, 31 de mayo de 2020, <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.47.69500>
- <https://www.reporteindigo.com/reporte/asi-funciona-la-urna-electronica-7-0-que-el-ine-usara-en-las-elecciones-del-edomex-2023/>
- INE, 2022, *Sobre la urna electrónica*, <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/urna-electronica/>
- La urna electrónica en Coahuila en números, folleto de la página del IEPC, Coahuila*, <https://www.sefincoahuila.gob.mx/sistemas/iepc/>

- urna/cuadripticoOK.pdf
- MEZA PÉREZ, E. J., MÉNDEZ GARCÉS, E. F., y MEZA PÉREZ, D. A., 2021, “El voto electrónico en el Ecuador; perspectivas desde crecientes avances tecnológicos”, *Revista Universidad y Sociedad*, 13 (3).
- MILENIO DIGITAL, 27 de mayo de 2023, *Urnas electrónicas del INE: ¿qué son y cómo funcionan?*, <https://www.milenio.com/politica/elecciones/urnas-electronicas-ine-2023-que-son-y-como-funcionan>
- MORALES ROCHA, V.C., 13 de marzo 2009, tesis de doctorado, *Seguridad en los procesos de voto electrónico remoto: registro, votación, consolidación de resultados y auditoría*, Universitat Politècnica de Catalunya, <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/7043/01VMmr01de01.pdf>
- ORDAZ DÍAZ, A., 26 de noviembre de 2019, *En México la democracia ha avanzado, pero es costosa*, Forbes, <https://www.forbes.com.mx/en-mexico-la-democracia-ha-avanzado-pero-es-costosa-ccc/>
- SANTOS, E., 1 de octubre de 2022, *25 años sin fraudes: así funcionan las urnas electrónicas brasileñas*, <https://elpais.com/tecnologia/2022-10-01/25-anos-sin-fraudes-asi-funcionan-las-urnas-electronicas-brasilenas.html>
- SCHMIDT-PERALTA, Jeff, y GUTIÉRREZ-ALFARO, Jaime, 2016, “Hacia el desarrollo de un prototipo de sistema de voto electrónico para Costa Rica”, *Revista Tecnología en Marcha*, 29 (3), <https://dx.doi.org/10.18845/tm.v29i3.2894>
- TÉLLEZ VALDÉS, Julio, 2010, “El voto electrónico”, en Serie Temas Selectos de Derecho Electoral, México: TEPJF.
- THOMPSON JIMÉNEZ, J., 2009, “La experiencia reciente del voto electrónico en América Latina: avances y perspectivas”, *Revista de Derecho Electoral, Primer Semestre 2009*, 7.
- VÁZQUEZ CORREA, L., octubre de 2022, *La urna electrónica en Brasil, Mirada Legislativa*, núm. 225, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5785/ML_225.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VELÁZQUEZ, J. A., 3 de junio del 2023, *Así funciona la urna electrónica 7.0 que el INE usará en las elecciones del Edomex 2023, Reporte Índigo*, <https://www.reporteindigo.com/reportes/asi-funciona-la-urna-electronica-7-0-que-el-ine-usara-en-las-elecciones-del-edomex-2023/>



**CONSULTA
NUESTRAS
PUBLICACIONES**



Oficinas centrales
Bruselas número 118, Col. Villa Universidad
C.P. 58060, Morelia, Michoacán, México
Tel. (443) 322 14 00
www.iem.org.mx

Escriben en este número:

- Jesús Cabrera Villagómez • Elizabeth Cristina Cobilt Cruz • Clemente Cristóbal Hernández • Araceli Gutiérrez Cortés • Carla Ivette Martínez Balderas • Monserrat Olivos Fuentes • Andrés Méndez Sandoval • Juan Adolfo Montiel Hernández • Abigail Reyes Castañeda • Aristeo García González • Noé Rodríguez Rivera • Andrés Emilio Torres Rodríguez • Areli Yamilet Navarrete Naranjo • Carlos Charán Bravo Chávez • Juan Pablo Castro Coria • Yurisha Andrade Morales • Erandi Catalina Sánchez Trigueros • Maribel Valdez Solís • Alondra Servín Velázquez • Edgar Alejandro Ramírez Hernández • Verónica Cervantes Maciel

