revista mexicana de estudios electorales

Número 16 -enero-junio de 2016

ISSN: En trámite

Artículos

Las encuestas electorales en México: alcances y límites
Ricardo De La Peña

Influencia de la actitud hacia los candidatos sobre el voto, en elecciones multipartidistas
Rubén Flores
Gabriela Navarro

Elecciones presidenciales: herestética en un territorio pluripartidista
Tonatiuh Suárez-meaney
Israel Albarrán Martínez

El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida
Karolina Mónica Gilas
Mikaela Jenny Christiansson

Criterios legales y jurisdiccionales vinculados a encuestas electorales en México
Enrique Inti García Sánchez

Equidad de género en los órganos electorales
Fernando De La Peza Berrios

La obligatoriedad de las medidas precautorias emitidas por las instituciones internacionales de derechos humanos (un caso mexicano: la destrucción de boletas electorales, elecciones 2005-2006)
Roselia Bustillo Marín

SOMEE
SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES A.C.

revista Mexicana de estudios electorales

ISSN: En trámite

Número 16 - enero-junio 2016

SOMEE

SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES A.C

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales

Consejo Directivo

Luis Eduardo Medina Torres, *Presidente*
Edwin Cuitláhuac Ramírez, *Secretario General*
Angélica Cazarín Martínez, *Secretaría Académica*
Ricardo de la Peña Mena, *Secretario de Organización*
Karolina Gilas, *Secretaria de Comunicación y Vinculación*
Marcela Ávila Eggleton, *Tesorera*

Revista Mexicana de Estudios Electorales

Directora: Angélica Cazarín Martínez

Consejo Editorial

Javier A. Arzuaga Magnoni, Universidad Autónoma del Estado de México
Jordi Barrati I. Esteve, Universidad de León
Pablo Javier Becerra Chávez, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa
Anna María Fernández Poncela, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco
Flavia Freidenberg, Universidad Nacional Autónoma de México
Silvia Gómez Tagle, El Colegio de México
Irma Méndez Hoyos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México
José María Reniu i Vilamala, Universidad de Barcelona
Jaime Rivera Velázquez, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Víctor Manuel Reynoso Angulo, Universidad de las Américas Puebla
Juan Russo Foresto, Universidad de Guanajuato
Leonardo Valdés Zurita, Instituto Federal Electoral

DERECHOS DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS, Revista Mexicana de Estudios Electorales. Primer Semestre, No. 16, enero-junio de 2016, es una publicación semestral de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Moctezuma #34, Colonia La Noria, Delegación Xochimilco, CP 16030, Ciudad de México. Tel.: (55) 1589 2230. http://www.somee.org.mx/. Editora responsable: Mtra. Cecilia Aída Hernández Cruz (cecilia.hernandez@outlook.com). Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo: 04-2016-080914523400-203, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Responsable de la última actualización: Secretaría de Comunicación y Vinculación SOMEE, Dra. Karolina Monika Gilas. Moctezuma #34, Colonia La Noria, Delegación Xochimilco, CP 16030, Ciudad de México. Fecha de la última modificación: 15 de junio de 2016.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de la SOMEE. El contenido, la presentación, la ilustración y la fotografía, así como la disposición en conjunto y de cada página de esta difusión son propiedad de la SOMEE.

Se autoriza su reproducción parcial o total por cualquier sistema mecánico, digital o electrónico para fines no comerciales y citando la fuente.

Cuidado de la edición: Joanna Carmona Flores
Diseño de portada y formación: Alberto Saldaña Trujillo
ISSN: En trámite

Índice

Presentación 6

Artículos

Las encuestas electorales en México: alcances y límites 8
Ricardo De la Peña

Influencia de la actitud hacia los candidatos sobre el voto, en elecciones multipartidistas 37
Rubén Flores
Gabriela Navarro

Elecciones presidenciales: herestética en un territorio pluripartidista 49
Tonatiuh Suárez-Meaney
Israel Albarrán Martínez

El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida 92
Karolina Mónica Gilas
Mikaela Jenny Christiansson

Criterios legales y jurisdiccionales vinculados a encuestas electorales en México 126
Enrique Inti García Sánchez

Equidad de género en los órganos electorales 139
Fernando De la Peza Berrios

La obligatoriedad de las medidas precautorias emitidas por las instituciones internacionales de derechos humanos (un caso mexicano: la destrucción de boletas electorales, elecciones 2005-2006) 186
Roselia Bustillo Marín

Sumario analítico 212

Analytical Summary 216
Normas editoriales para la aceptación de manuscritos 219

Index

Presentation 6

Articles

Mexico electoral surveys: scope and limits 8
Ricardo De la Peña

Influence of attitude toward the candidates on vote in multiparty elections 37
Rubén Flores
Gabriela Navarro

Presidential elections: herestética in a multiparty territory 49
Tonatiuh Suárez-Meaney
Israel Albarrán Martínez

The new model of control: the failed reform 92
Karolina Mónica Gilas
Mikaela Jenny Christiansson

Legal criteria and linked to judicial election polls in mexico 126
Enrique Inti García Sánchez

Gender equality in electoral organs 139
Fernando De la Peza Berrios

The obligation of the precautionary measures issued by international human rights institutions (a mexican case: the destruction of ballots, elections 2005-2006) 186
Roselia Bustillo Marín

Sumario analítico 212
Analitycal summary 216
Editorial norms for articles accepting 219

Presentación

Este nuevo número de la Revista Mexicana de Estudios Electorales (RMEE) se ofrece como espacio siempre abierto a la reflexión y el análisis de los procesos electorales en el contexto de coyunturas y escalas diversas (internacional, nacional y local). En ésta ocasión, la variedad de temáticas abordadas se acerca con una profundidad particular a temas como: encuestas, voto, elecciones presidenciales, equidad de género, elecciones multipartidistas, fiscalización y derechos humanos; en la medida en que la arena político electoral refleje situaciones de crisis de legitimidad, en esa medida es que el reto de los estudiosos del fenómeno electoral será vigente y pertinente, en el contexto de un régimen democrático donde las elecciones se han privilegiado como la vía que conduce al cambio de una forma ordenada y pacífica.

Es así que la primera colaboración a cargo de Ricardo de la Peña, destaca la crítica respecto de la exactitud de las encuestas publicadas sobre preferencias electorales en México, mismas que han alimentado una actitud poco autocrítica y autocomplaciente de los profesionales del gremio. El autor afirma que durante muchos años, las encuestas dotaron de certidumbre los procesos electorales y que hoy día, éstas se ven permeadas por fenómenos de simulación de las preferencias ciudadanas y, en general, por cuestiones de política y cultural. Por su parte, la colaboración de Rubén Flores y Gabriela Navarro, analiza las actitudes de los ciudadanos hacia los candidatos en una elección como un elemento fundamental para explicar y predecir el voto; ello a partir del estudio de simulación electoral en el que participaron 94 estudiantes universitarios. Los autores presumen que el voto del elector es resultado de la interacción de las actitudes ciudadanas hacia los contendientes, resaltando que no es posible realizar este cálculo en elecciones multipartidistas.

En la colaboración de Suárez y Albarrán se abordan las recientes elecciones mexicanas desde la perspectiva de las teorías espaciales del voto y su aplicación en el territorio; para lo cual, se desarrollan en una primera parte, aspectos teóricos que recopilan perspectivas que se consideran útiles para la comprensión de los fenómenos geográfico-electorales. Y en una segunda etapa se examinan,

de forma estadística, el caso de las elecciones mexicanas desde la perspectiva de los distintos candidatos.

Por su parte Gilas y Christiansson tocan el controvertido tema del nuevo modelo de fiscalización aprobado por la Reforma Político Electoral de 2014, mismo que tiene como objetivo crear mecanismos para una fiscalización más ágil, realizada a nivel central, con el INE como la única autoridad responsable, a través de un sistema informático y en paralelo a las campañas. Lo anterior con la finalidad de contar con resultados en tiempo y forma que permitan a su vez, posibilitar la declaración de validez de las elecciones. El artículo evalúa el desempeño del modelo, atendiendo su viabilidad y cumplimiento de objetivos. En la colaboración de García Sánchez se aborda como en otro artículo previo, el tema de las encuestas: sin embargo, en este caso el autor lo hace desde la perspectiva legislativa y jurisdiccional, respondiendo a la pregunta ¿Qué criterios se deben de cumplir al momento de realizar una encuesta electoral?. Para ello fija como antecedente de análisis las impugnaciones en el proceso electoral federal para presidente de la república; así como la reciente jurisprudencia del TEPJF.

El tema de la equidad de género en los órganos electorales que aborda Fernando de Peza, centra su análisis particularmente en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), destacando los principales problemas a los que se ha enfrentado y los criterios de interpretación al respecto. Finalmente, la colaboración de Bustillo Marín analiza el caso de la destrucción de boletas del proceso electoral federal 2005-2006, como un precedente que resultó emblemático y llevó a las autoridades electorales mexicanas, administrativas y jurisdiccionales, a tomar una posición en cuanto al cumplimiento de las medidas precautorias emitidas por el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

Como se puede observar, el presente número y sus colaboraciones reafirman la vigencia e importancia de analizar el tema electoral desde diferentes perspectivas, siempre con el propósito de enriquecer y contribuir a la comprensión de la compleja realidad de las elecciones en México.

Angélica Cazarín Martínez
Directora

Las encuestas electorales en México: alcances y límites

Ricardo De la Peña[1]

Resumen

Existe una crítica, fundada en simplificaciones y mitos, en torno a la exactitud de las encuestas publicadas sobre preferencias electorales en México, que ha alimentado una actitud poco autocrítica y sobradamente autocomplaciente de los profesionales del gremio. Esta polarización no deja en claro los reales alcances y límites que pueden advertirse conforme la evidencia disponible en estos estudios: es claro que las encuestas han advertido correctamente sobre los formatos de las contiendas en la mayoría de los casos, pero es también claro que hay problemas de exactitud cuya solución no es para nada sencilla y cuyo diagnóstico y atención concierne lo mismo a encuestadores que a analistas sociales. Es verdad que durante muchos años las encuestas pudieron dotar de certidumbre a los procesos electorales y que hoy en día esto no es siempre cierto, pero es verdad que en ello no dejan de estar presentes fenómenos de simulación de las preferencias por la ciudadanía. Esta actitud responde a diversos factores que rebasan el ámbito demoscópico y apunta a cuestiones de naturaleza política y cultural.

Palabras clave: encuestas, elecciones, pronósticos, exactitud, anomalías, límites.

1 Presidente Ejecutivo de Indagaciones y Soluciones Avanzadas, S.C. y Director Adjunto de la "Revista Mexicana de Opinión Pública" de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sociólogo, egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Estudió los diplomados: Universitario en Análisis Político por la Universidad Iberoamericana; Diplomado en Economía Aplicada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Correo electrónico: ricartur@gmail.com

Abstract.

There is a critical, based on simplifications and myths, about the accuracy of published electoral polls in Mexico, which has fueled an attitude barely self-criticism and self-indulgent in the professional guild. This polarization does not make clear the real scope and limits which may be shown as available evidence in these studies: it is clear that the surveys have warned properly about the competition's formats in most cases, but it is also clear that there are problems about the accuracy, whose solution is not at all simple and whose diagnosis and care which concerns the same pollsters that social analysts. It is true that for many years the polls could provide certainty to the electoral process and today this is not always the case, but it's true that it doesn't cease to be present phenomena simulation preferences for citizenship. This approach responds to several factors that are beyond the scope of public opinion polls and pointing to issues of political and cultural nature.

Key words: elections, presidential, Mexico, polls, accuracy, bias.

Introducción.

Hemos asistido por muchos años a un diálogo de sordos: al panegírico se ha contrapuesto la diatriba. Desde el gremio de la demoscopia se ha alimentado una actitud defensiva ante la crítica de políticos, intelectuales y comunicadores, a quienes se les ha vuelto fácil exigir la autoflagelación por los encuestadores, sin más destino que la pretensión de complacer a las galerías.

¿Qué tal si ahora intentamos ir más allá de los juicios fáciles, ir hacia una relectura de los datos duros que supere el halago y el vituperio y eluda la disputa sobre quién fue el encuestador más "atinado", desde la perspectiva que mejor nos acomode? Ya hace más de medio siglo que el ilustre Maurice Duverger (1962:266-268), advertía que la lectura de los resultados de las encuestas, más allá de las "deformaciones dimanantes del azar", debía tomar en consideración otras "deformaciones dimanantes de fenómenos psicosociales", por lo que "los resultados de las encuestas por sondeos no son, […] más que resultados aproximados. Es importante no olvidarlo y no pedir al método más de lo que puede dar". Hay evidencia irrefutable de problemas en las mediciones mediante encuestas por muestreo que han afectado; de alguna manera y en distinta

magnitud, según el responsable y el momento, a las mediciones sobre preferencias electorales. Como también ha ocurrido en muchas otras naciones en ocasiones diversas (Durand et. *al.*, 2010).

Dejemos por ahora de lado la revisión analítica que apunta a una separación real en el campo de la investigación demoscópica entre quienes advierten que la exactitud de las mediciones, entendida como proximidad observada entre estimaciones por encuesta y resultados electorales, es un evento externo al proceso de investigación; y quienes asumen que no lograr exactitud es una anomalía que requiere explicaciones y correcciones, pues es tarea propia del campo el pronosticar los resultados por venir, tema que tocaremos al final. Quedemos por ahora en el ejercicio de revisión de la evidencia empírica disponible en el caso específico de las encuestas preelectorales durante el presente siglo.

Las encuestas presidenciales

Concentrémonos primero en las tres elecciones presidenciales más recientes y en las encuestas publicadas. Veamos qué podemos decir a partir de esta evidencia[2]. Mas para los fines de este análisis, eliminemos los casos de encuestas que estén fuera de la ventana de tres semanas previas a la elección, o que hayan sido difundidas después del término del período legalmente permitido. Eso nos deja 39 estudios, 13 por cada elección presidencial; 52 estimaciones por componente y elección; 156 cotejos posibles de componentes contra resultado.

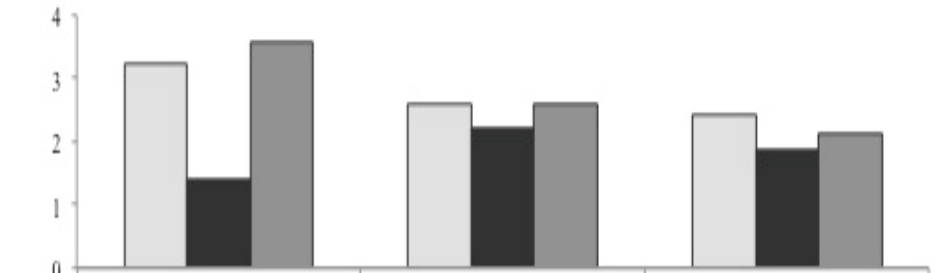
La Gráfica 1 junta diversos medidores de exactitud de estas mediciones[3], de diversas encuestadoras, con metodologías para el muestreo y cuestionarios distintos; diferentes procesos de control de calidad y de recuperación y procesamiento de datos operativos de campo separados y resultados que corresponden lo mismo a lo observado que a modelos para presuntamente detectar a los "votantes probables".

2 El recuento de encuestas consideradas para esta parte del artículo tomó como fuentes, diversas publicaciones del Instituto Federal Electoral (2001, 2010 y 2012).

3 Tomamos los dos indicadores más usados de los propuestos por Mosteller (1949). El M5/2 (para estimar el error medio por componente entre los dos primeros lugares). Y el M3 (estimador del error medio de todos los componentes). Así como un estimador del error estandarizado propuesto originalmente por De la Peña (2015).

Gráfica 1

Inexactitud promedio de las encuestas públicas finales, previas a las elecciones presidenciales en México (2000-2012)



	M5/2	M3	E
2000	3.24	2.59	2.42
2006	1.39	2.21	1.85
2012	3.57	2.60	2.11

Fuente: cálculos del autor con base en IFE (2001, 2010 y 2012).

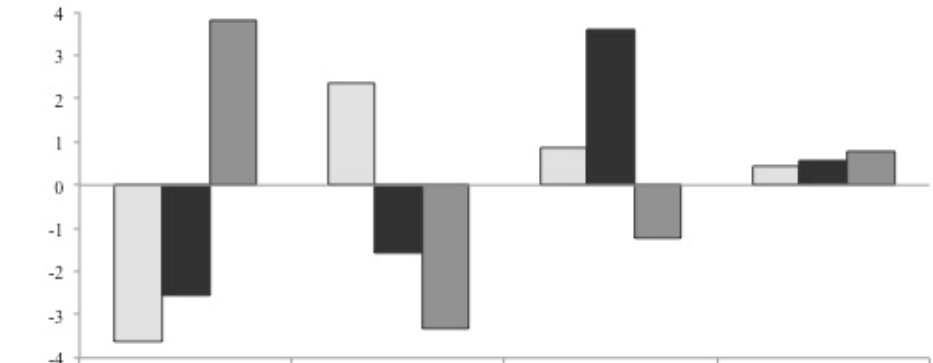
Sobre este ejemplo cabría hacer varias apreciaciones. La primera, anteriormente documentada, es lo falaz del problema de supuesta pérdida de exactitud de las mediciones por encuesta, previas a las elecciones respecto al resultado. Al menos por lo que toca a los ejercicios para las contiendas por la Presidencia de la República. En promedio las encuestas se han distanciado 2.5 puntos por componente, lo que está dentro de lo estadísticamente esperado y las variaciones de este distanciamiento de vez en vez son menores: 2.6 en 2000, 2.3 en 2006 y 2.6 en 2012.

La segunda es que ciertamente existe una menor exactitud en lo tocante a la distancia entre los dos primeros lugares, tendiendo a sobreestimarse sistemáticamente, en algunos casos, a un competidor en detrimento de otros. Empero ello no ha seguido un patrón uniforme, pues mientras en una ocasión la sobreestimación redujo la ventaja estimada para el ganador (2000), en la otra tuvo el efecto contrario: aumentó la ventaja estimada para quien resultó ganador (2012). En 2006, el promedio de las encuestas registró un práctico empate que ocurrió en la realidad, pero muchas encuestas dieron un orden distinto a los contendientes.

Esta inconsistencia entre el sesgo sistemático mostrado por el promedio de las encuestas difundidas y los resultados es un elemento que soporta la afirmación de que no existe evidencia de que una sobreestimación en las encuestas por un contendiente dado, ha de propiciar un incremento de su votación. En 2000, aunque la mayoría de encuestas daban un orden de los contendientes distinto al resultado, ello no produjo un aumento del voto para quien fue colocado en ventaja y finalmente perdió; en 2012, todas las encuestas daban como ganador a quien lo fue y la sobreestimación de la distancia no provocó que la brecha final fuera menor a la advertida por las encuestas (Gráfica 2).

Gráfica 2

Inexactitud promedio (M3) de las encuestas públicas finales previas a las elecciones presidenciales en México según orden de los contendientes (2000-2012)



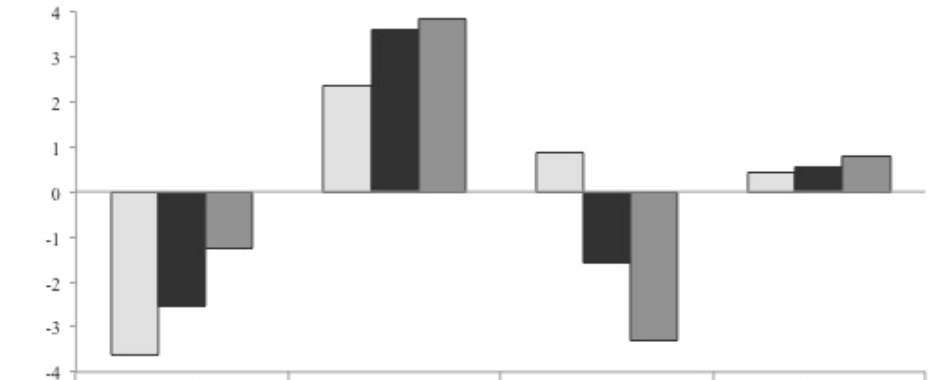
	Ganador	Segundo	Tercero	Resto
2000	-3.6	2.3	0.9	0.4
2006	-2.5	-1.6	3.6	0.6
2012	3.8	-3.3	-1.2	0.8

Fuente: cálculos del autor con base en IFE (2001, 2010 y 2012).

Sin embargo, esta conclusión cambia si lo que se observa es el sesgo presente no por componente según su orden de terminación, sino según si corresponde a un partido o coalición encabezada por alguno de los partidos mayores (gráfica 3).

Gráfica 3

Inexactitud promedio (M3) de las encuestas públicas finales previas a las elecciones presidenciales en México según partido contendiente (2000-2012)



	PAN	PRI	PRD	Resto
2000	-3.6	2.3	0.9	0.4
2006	-2.5	3.6	-1.6	0.6
2012	-1.2	3.8	-3.3	0.8

Fuente: cálculos del autor con base en IFE (2001, 2010 y 2012).

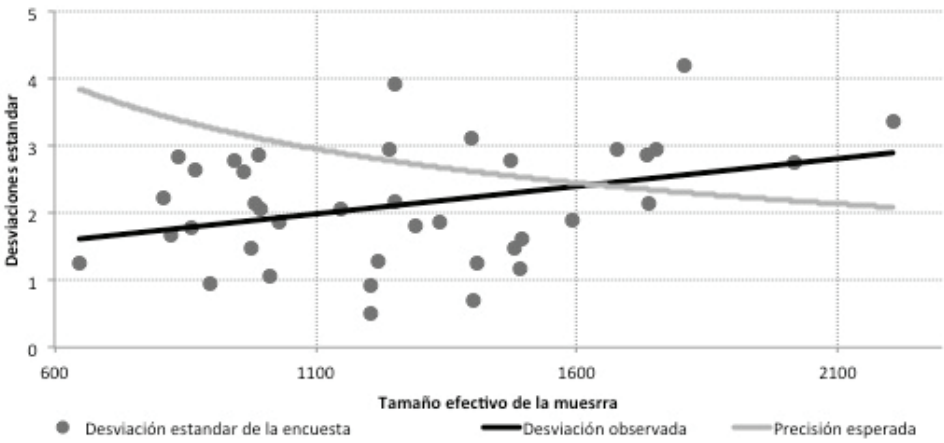
En este caso lo que se observa es que existe una tendencia sistemática del conjunto de encuestadoras a sobreestimar al partido otrora hegemónico, en detrimento de otras opciones electorales. Ello hay que verlo no como un "sesgo de casa", sino como un fenómeno que viene ocurriendo de manera regular a lo largo del tiempo y que implica una fuente de desviación esperable.

La tercera es que, a pesar de que las estimaciones de la inexactitud media parecieran reflejar un rendimiento eficiente de las encuestas, como instrumento de aproximación a los resultados, cuando se ve la desviación en que se incurre en cada estimación en particular respecto al resultado, medida en términos de desviaciones estándar de lo observado. Existe ciertamente una proporción más elevada de lo que estadísticamente podría esperarse fuera de norma. Y una distribución que en todo caso presenta un carácter bimodal que esconde en los promedios, desviaciones más altas de lo esperable y colas muy anchas respecto a un comportamiento normal (De la Peña, 2015).

La cuarta es que no resulta empíricamente demostrable que entre mayor sea el tamaño de la muestra que se tome, mayor será la exactitud de la medición con respecto al resultado de una elección presidencial (Gráfica 4). De hecho, desde menos de mil casos efectivos se cuenta con mediciones igualmente exactas que encuestas con una muestra mayor y a partir de más de mil quinientos casos, la mejora en la precisión estadística no se refleja en una mayor exactitud con el resultado, lo que reafirma la idea de que la exactitud de una encuesta es algo ajeno al acto mismo de medición (con una R2 de apenas 0.12).

Gráfica 4

Desviaciones estándar de las estimaciones por encuesta respecto al resultado de las elecciones presidenciales en México según tamaño efectivo de la muestra (2000-2012)

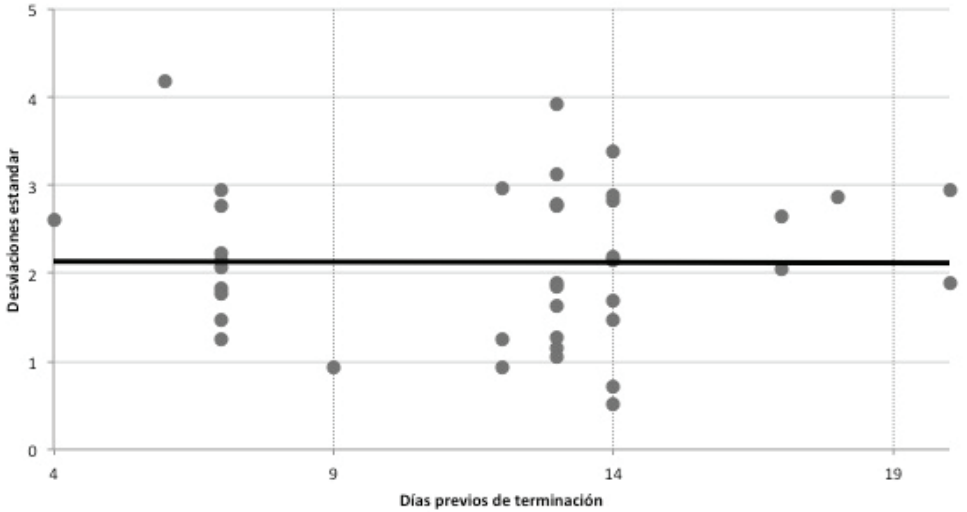


Fuente: cálculos del autor con base en IFE (2001, 2010 y 2012).

La quinta observación es que el efecto real de la distancia temporal entre la medición y el evento electoral tiene un impacto reducido en la exactitud lograda por la encuesta; siempre y cuando, se defina una ventana no mayor a tres semanas entre el momento de la medición y el evento electoral (Gráfica 5).

Gráfica 5

Desviaciones estándar de las estimaciones por encuesta para las elecciones presidenciales de México según días previos de terminación del campo (2000-2012)



Fuente: Cálculos del autor con base en IFE (2001, 2010 y 2012).

Así, la evidencia no soporta la hipótesis de que entre más próxima sea la medición, más exacta será respecto al resultado. Al contrario, la evidencia reforzaría la idea de que la exactitud de una encuesta en relación con el resultado se debe primordialmente, a factores externos y distintos a cambios temporales en las preferencias de los electores.

Empero, ¿Qué sucede si los cambios en las preferencias del electorado ocurren después de la última medición pública, previa al momento de votar? Ello no es usual. De hecho, existe evidencia de que un segmento no insignificante del electorado decide sobre su voto en el último momento. Estos cambios finales pueden no afectar el orden ni los repartos entre los contendientes; si así ocurre, se creerá que la encuesta próxima a la elección fue exacta respecto del resultado. Pero si los cambios modifican los repartos; e incluso,el orden de los contendientes, se dirá, sin bases, que la encuesta próxima a la elección fue inexacta.

La evidencia de normalidad

La periódica revisión por la autoridad electoral de los llamados "criterios generales de carácter científico" para la publicación de encuestas va de la mano con una creciente complejidad de un sistema electoral que desde antaño no ha sido fácil medir mediante encuestas por muestreo. No se trata de un sistema con dos partidos prácticamente sin competencia, que se disputan uno al otro el voto, sino de una realidad multipartidaria que cada vez es más compleja e imprevisible. El reparto de los votos en México puede desplazarse entre una multitud de partidos y puede partirse entre partidos y candidatos independientes que gozan de registro, pues ahora no solo se ha diversificado la oferta de partidos entre los que el elector puede optar; sino que existen contendientes no partidarios cuya inclusión e impacto en las contiendas, no tiene antecedentes y que complejizan la medición por encuesta. Los encuestadores que enfrentan sistemas multipartidarios estarían, como los físicos, ante el "problema de los tres cuerpos", que resultó ser muy diferente y muchos más complejo e inexacto que la medición de los efectos gravitacionales en el movimiento de dos cuerpos (Stewart, 2015: 89).

En adelante, veremos una parte de la evidencia disponible que permite afirmar que las encuestas electorales pueden normalmente aproximarse a los resultados en las urnas, pero que eventualmente, en México como en otras muchas democracias, eso no ocurre así, por factores que están fuera del control de los propios investigadores. Esta revisión de los resultados de estudios demoscópicos carece por lo general de interés para los medios de comunicación, que ven en las encuestas electorales un elemento informativo; en la medida que posibilite una "prognosis" de eventos por venir en lo inmediato, pero cuya "necropsia" carece de interés noticioso y que, por ende, queda confinada a los espacios académicos de reflexión.

Pero vayamos a la evidencia, en el entendido de que, al final de cuentas, toda teoría debe basarse en la experiencia, "las hipótesis científicas se relacionan con las pruebas empíricas, verificándolas o falseándolas" (Shapere, 1985). Si un primer ejercicio fue realizado varias semanas antes de las elecciones; y logró reflejar, así sea sólo de manera aproximada, la distribución de preferencias declaradas en ese momento por los ciudadanos, pero las preferencias de una parte de estos ciudadanos cambió posteriormente, entonces se supondrá que

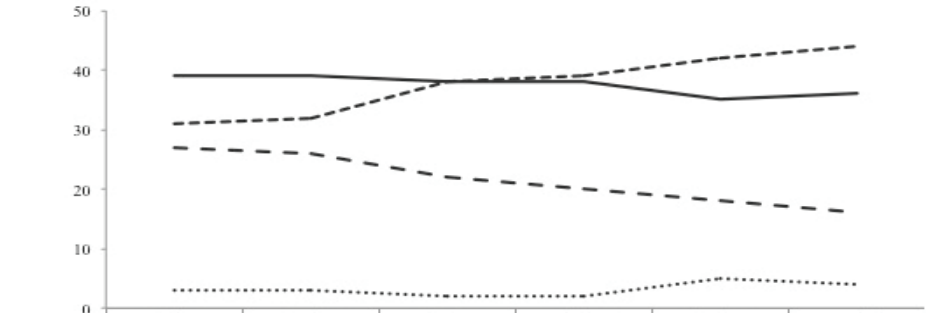
un nuevo ejercicio de encuesta arrojará un resultado distinto al anterior y más próximo a las nuevas preferencias que declara el electorado. Así, la medición ulterior dejará caducas a las precedentes.

Cabe mencionar que los cambios previos, durante la campaña y al cierre de la misma, en las preferencias del electorado no son necesariamente reflejo de una condición veleidosa de los ciudadanos. Al contrario, serían el resultado directo de la aplicación de recursos y esfuerzos de los contendientes por modificar las preferencias del electorado, con miras a obtener el mejor resultado posible en las urnas. Si la sociedad ha decido destinar montos elevados de recursos financieros en efectivo y en especie para las campañas, es de suponerse que ello tendrá algún efecto en las preferencias y, por ende, en las decisiones de voto.

En este artículo utilizamos principalmente datos producto de encuestas electorales hechas públicas por la alianza GEA-ISA, por haber obtenido el derecho a su uso y acceso irrestricto a las bases de datos. Pero seguramente cada encuestadora con experiencia tendría ejemplos de fenómenos similares en sus propias mediciones. Veamos uno de los muchos casos en que las mediciones finales estuvieron muy próximas a los resultados oficiales, validando una serie de observaciones en el tiempo: el seguimiento de GEA-ISA de la elección para Gobernador del Estado de Morelos en 2012 (Gráfica 6). Como podrá observarse en esta lámina, GEA-ISA observó primero una ventaja para el PRI, luego un empate, que se resolvió con una toma de ventaja del candidato del PRD que se reflejaría en la última medición y que correspondería, casi puntualmente, con el resultado en las urnas.

Gráfica 6

Estimaciones de intención de voto para gobernador del estado de Morelos de la serie de encuestas GEA-ISA en 2012



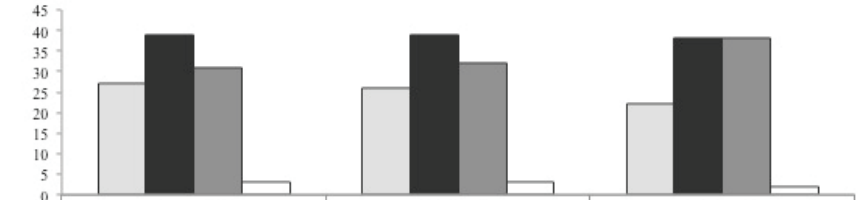
	30/04/2012	13/05/2012	27/05/2012	18/06/2012	24/06/2012	Resultado
PAN	27	26	22	20	18	16
PRI	39	39	38	38	35	36
PRD	31	32	38	39	42	44
Otros	3	3	2	2	5	4

Fuente: GEA-ISA, Serie de encuesta sobre preferencias electorales en el estado de Morelos para Editoriales de Morelos, abril-junio de 2012.

Pero existen casos en que las mediciones pueden reflejar una realidad determinada y ésta ser solamente cierta en la parte publicada, pero no corresponder necesariamente a toda la realidad observada, puesto que la mayoría de las mediciones quedan ocultas a los ojos del público. Este fenómeno de "iceberg", impide realizar afirmaciones categóricas y válidas sobre el desarrollo de una contienda a partir de series discretas de encuestas y no de seguimientos continuos de las preferencias a lo largo de un proceso electoral. Disponemos de un caso que puede considerarse paradigma de este fenómeno: la serie de encuestas públicas de GEA-ISA para la elección de Gobernador de Tabasco bajo el patrocinio del PRI en 2006 (Gráfica 7) y el seguimiento diario de preferencias de esta misma encuestadora, que no fuera hecho del dominio público hasta después de la elección, con autorización expresa del mismo patrocinador (Gráfica 8).

Gráfica 7

Estimaciones de intención de voto para gobernador del estado de Tabasco de la serie de encuestas públicas GEA-ISA en 2006

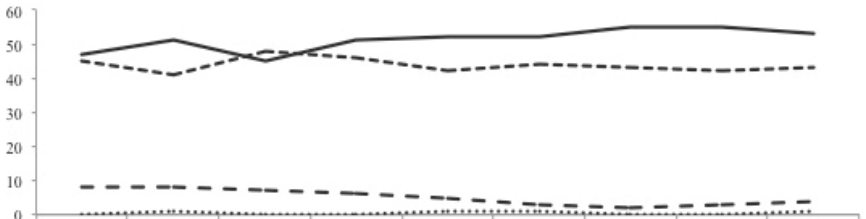


	03/09/2006	02/10/2006	Resultado
PAN	27	26	22
PRI	39	39	38
PRD	31	32	38
Otros	3	3	2

Fuente: GEA-ISA, Encuestas sobre preferencias electorales en el Estado de Tabasco para el Partido Revolucionario Institucional, 1-3 de septiembre y 30 de septiembre-2 de octubre de 2006.

Gráfica 8

Estimaciones de intención de voto para gobernador del estado de Tabasco del seguimiento diario de GEA-ISA en 2006



	19/09/2006	22/09/2006	25/09/2006	28/09/2006	01/10/2006	04/10/2006	07/10/2006	10/10/2006	Resultado
PAN	8	8	7	6	5	3	2	3	4
PRI	47	51	45	51	52	52	55	55	53
PRD	45	41	48	46	42	44	43	42	43
Otros	0	1	0	0	1	1	0	0	1

Fuente: GEA-ISA, Encuesta de seguimiento diario de las preferencias electorales en el Estado de Tabasco para el Partido Revolucionario Institucional, septiembre-octubre de 2006.

Supongamos por un momento que se hubieran hecho del dominio público los datos obtenidos el 25 de septiembre, solo esos. Eso no hubiera sido extraño, pues seguramente el PRD lo habría auspiciado de ser el patrocinador del estudio y lo fue de encuestas hechas por GEA-ISA en Chiapas, dos meses antes. Entonces se hubiera dicho que la encuesta "falló" no solo por estar distante de

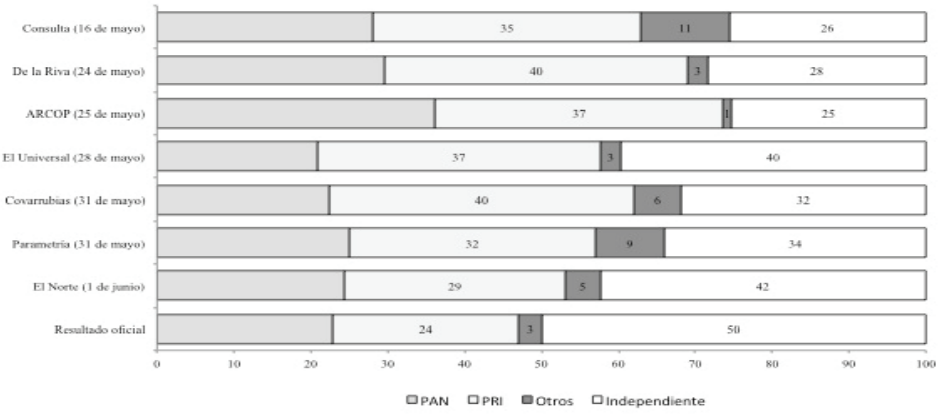
la distribución de votos que posteriormente se dio en las urnas, sino al dar un ordenamiento de los primeros lugares, distinto al resultado. Sin embargo esto es falso, se trataría de la distribución de preferencias declaradas en un momento determinado, que sería consistente con un seguimiento que arrojó estimaciones coincidentes con otras encuestadoras a lo largo del proceso (como Reforma, El Universal y Milenio) y que resultaron muy exactas de los resultados a lo largo de toda la campaña.

La evidencia de anomalías

Para iniciar la documentación de casos francamente extraordinarios o anómalos desde la perspectiva de un potencial predictivo actual, veamos un caso más reciente: la elección para Gobernador del estado de Nuevo León en 2015. Esta elección es de interés no solamente por su cercanía temporal, sino por ser la primera ocasión en la que triunfa un candidato independiente en una gubernatura. Primero, hemos de tomar la lista de estudios difundidos, reportada por la Comisión Estatal Electoral, órgano local responsable del proceso, que considera solo los estudios que fueron publicados en medios locales, para estimar la exactitud de estos estudios con el resultado final de esta contienda (Gráfica 9).

Gráfica 9

Estimaciones de intención de voto para gobernador del estado de Nuevo León de las encuestas publicadas en 2015



Fuente: Infor*me de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Estatal Electoral relativo al monitoreo de publicaciones im-*

presas sobre encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos, de conformidad al acuerdo del Instituto Nacional Electoral INE/CG220/2014, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León Monterrey, N.L., 22 de junio de 2015.

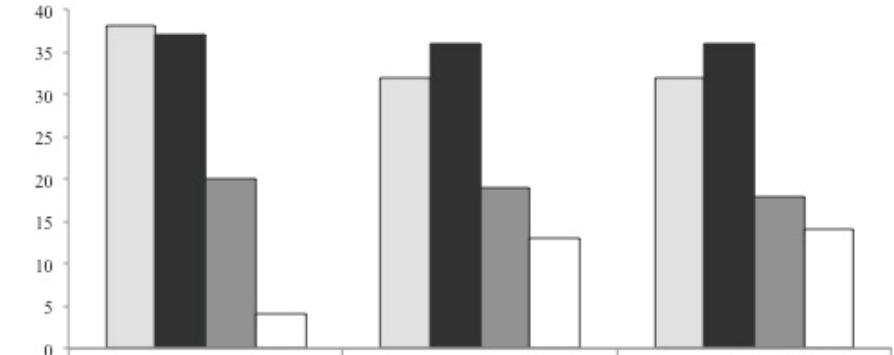
No vamos a hacer un análisis profundo de estos estudios, pero sí quisiéramos apuntar algunos hechos. Primero que el promedio de las encuestas e incluso la mejor estimación, en términos de exactitud, estuvieron muy distantes del resultado, más que lo convencional y que lo registrado en elecciones nacionales; segundo, todo indica un cambio hacia el crecimiento al cierre del proceso del respaldo por la candidatura independiente, que afectó la exactitud de mediciones terminadas antes; tercero, que el tamaño muestral resultó poco relevante para la exactitud de los estudios; y que encuestas que recurrieron a procedimientos probabilísticos resultaron menos exactas que la estimación más próxima al resultado, que recurrió a un procedimiento de "cuotas" que supone un menor rigor en la selección en la etapa final del entrevistado.

Vistos los datos anteriores, ¿Cómo se puede discriminar entre eventos en los que lo que afecta la exactitud por cambios en el tiempo o problemas de detección de los votantes reales de aquellos en los que habría una simulación de las intenciones de voto por los electores? Para hacerlo, tendríamos que recurrir a la comparación de los resultados de estudios preelectorales con los de estudios a votantes a la salida de las casillas. En estos últimos, ya no pueden presentarse problemas de cambios de última hora en las preferencias, ni dificultades para la detección de los votantes entre los electores, pues es a quienes ejercen realmente su voto a quien se consulta.

Tenemos un ejemplo añejo pero pertinente, que sugiere que la inexactitud de una medición preelectoral podría explicarse por problemas de detección de los votantes en el universo de los electores. Este caso corresponde a la encuesta nacional previa a la elección para diputados federales y la correspondiente encuesta de salida de GEA-ISA en 2003 (Gráfica 10), que toman la misma muestra de secciones y que, por ende, resultan cotejables. Es claro que en la encuesta previa existió una subestimación de los partidos menores, que favoreció a un partido e invirtió el orden de los primeros lugares, pero esta inexactitud se corrigió luego, en el ejercicio a la salida de las casillas.

Gráfica 10

Estimaciones de intención de voto para diputados federales en las encuestas nacionales "previa" y "de salida", de GEA-ISA, en 2003



	Encuesta previa	Encuesta de salida	Resultado oficial
PAN	38	32	32
PRI	37	36	36
PRD	20	19	18
Otros	4	13	14

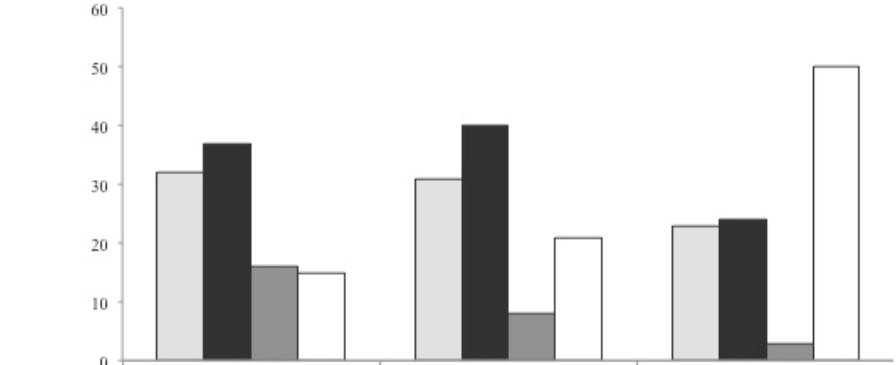
Fuente: *GEA-ISA, Encuesta nacional previa a elecciones federales, 19-22 de junio de 2003; Encuesta simultánea a las elecciones federales para CNI*, 6 de julio de 2003.

Si bien los sesgos observados en la encuesta preelectoral podrían atribuirse a problemas en la detección de los votantes; o incluso al falseamiento de respuestas, existe otra explicación posible. Existieron propensiones a participar en las elecciones que fueron distintas según la preferencia de los ciudadanos. Quienes se inclinaban por partidos mayores tuvieron al final menos motivadores reales para concurrir a votar que aquellos que tendían a preferir una opción menor, y estas propensiones fueron distintas según el partido del que se tratara.

Pero esta explicación no siempre es válida. Tomemos los datos de la encuesta de salida de Parametría (2015) para la elección de Gobernador de Nuevo León. En este caso, existe evidencia de que la declaración del sentido del voto por los electores que realmente fueron a votar, no coincidió con lo dicho al encuestador. Esto es, existió un falseamiento de los electores en la declaración del sentido de su verdadero voto, que no podría compensarse asumiendo solamente tasas diferenciadas de participación o sesgos en el muestreo.

Gráfica 11

Estimaciones reportadas de la intención de voto para gobernador del estado de Nuevo León de GEA-ISA en 2015



	Encuesta (8-9 de mayo)	Encuesta (23-25 de mayo)	Resultado (7 de junio)
PAN	32	31	23
PRI	37	40	24
Otros	16	8	3
Independiente	15	21	50

Fuente: *GEA-ISA, Encuestas sobre preferencias electorales en el Estado de Nuevo León,* 8-9 de mayo y 23-25 de mayo de 2015.

Analicemos ahora los resultados observados en ejercicios realizados por GEA-ISA para la misma elección para gobernador de Nuevo León, no reportados por la autoridad electoral local, pero que fueron difundidos a través de los sitios de las empresas y que indudablemente, no dieron un ordenamiento adecuado de los contendientes y no reflejaron el peso en las preferencias del electorado del candidato independiente, por lo que fueron inexactos en relación con el resultado de la contienda (Gráfica 11).

La fuente de la diferencia entre estimaciones y resultados no fue el muestreo, lo que puede constatarse mediante el cotejo de los resultados en las secciones en muestra contra el resultado oficial en la totalidad de las secciones, que reflejaría desviaciones inferiores al medio punto por contendiente. No es sólido sostener que fueron problemas de confección del cuestionario o de control de calidad en el estudio, dado que el instrumento corresponde, en lo fundamental, al empleado en otros estudios que arrojaron estimaciones muy exactas y

que las normas y procedimientos de control del trabajo fueron las convencionalmente utilizadas.

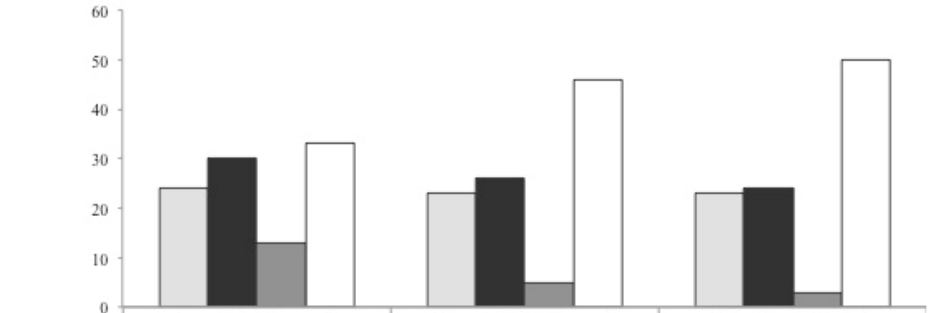
Existe una afirmación prácticamente generalizada en el gremio: los encuestadores no supieron cómo medir las candidaturas independientes. Y esta incapacidad no solo fue importante en la pasada elección para gobernador de Nuevo León, sino que será relevante a futuro pues las candidaturas independientes llegaron para quedarse en el sistema político-electoral mexicano. Entonces, ¿Es realmente posible medir a través del instrumento de la encuesta las preferencias por candidatos independientes dentro del conjunto de competidores por cargos de elección popular en nuestro país hoy día?

Asumamos que el elector tendió a ocultar su intención de voto en el símil de boleta del que le hacían entrega los entrevistadores, lo que finalmente es su derecho y decisión. ¿Habrían estos mismos electores consultados revelado en otro momento de la entrevista el auténtico sentido de su preferencia? Supongamos que sí. ¿En qué momento lo harían? Recordemos que los encuestadores suelen utilizar baterías de preguntas para determinar el nivel de (re)conocimiento de los candidatos por su nombre y/o partido; y luego, aplicar preguntas que permitan conocer la opinión general sobre cada contendiente (los llamados "termómetros").

¿Qué pasa si cada vez que un consultado nos informa que sí (re)conoce a un candidato o candidata independiente y tiene una opinión positiva de él o ella, asumimos que es un votante potencial por dicha candidatura y cuando no participa de dicha opinión positiva, tomamos como el sentido de su preferencia aquello que respondió en la boleta? Esto es ¿Qué pasa si construimos una variable "oculta" que asuma como votante potencial por una candidatura independiente a quien diga tener una opinión positiva por tal candidatura y al resto se le asigna su respuesta a partir de la pregunta tradicional sobre preferencia? En el caso de las encuestas GEA-ISA este procedimiento corrige de manera adecuada la medición y aproxima la última encuesta de esta alianza al resultado preliminar, con un giro de cuatro puntos a favor del ganador entre el momento de medición y el evento electoral, que pudiera corresponder a ajustes en las preferencias de los electores al cierre del proceso (Gráfica 12).

Gráfica 12

Estimaciones corregidas de la intención de voto para gobernador del estado de Nuevo León, de GEA-ISA, en 2015



	Encuesta (8-9 de mayo)	Encuesta (23-25 de mayo)	Resultado (7 de junio)
PAN	24	23	23
PRI	30	26	24
Otros	13	5	3
Independiente	33	46	50

Fuente: *GEA-ISA, Encuestas sobre preferencias electorales en el Estado de Nuevo León,* 8-9 de mayo y 23-25 de mayo de 2015.

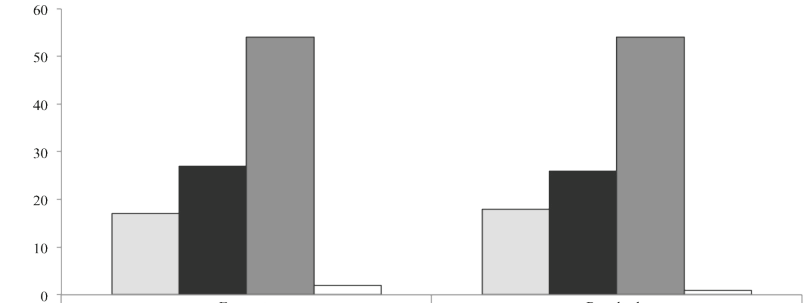
Por ello provisionalmente puede tomarse esta hipótesis como punto de partida para adaptarlo a los formatos de futuras contiendas y modelar así escenarios de reparto de preferencias en ejercicios de medición donde participen candidatos independientes. Sin embargo, desconocemos la aplicabilidad universal de esta hipótesis y, en todo caso, solo constituye un modelo simple de lo que podrá enfrentarse en la realidad: podrán haber contiendas con múltiples candidaturas independientes y no sabemos aún cómo sopesar o repartir preferencias con este método alterno cuando ello ocurra. Luego, a futuro no queda más que contrastar estas correcciones posibles con los resultados que se den en las urnas, con el fin de poder corroborar o refutar la validez general de la hipótesis y sus posibles adecuaciones a casos más complejos, en los que es posible que tengamos que recurrir, adicionalmente, a una suerte de "independientómetros" (Raphael, 2015).

Pero aunque estén poco atendidos y documentados, existen problemas aún más graves, anomalías en las mediciones por encuesta para las que carecemos de explicación y de hipótesis sobre cómo adecuar el proceso de estimación; de tal manera que genere repartos con una mayor exactitud respecto al resultado en las urnas. Un ejemplo de ello se puede tomar de las encuestas de salida de GEA-ISA, durante la jornada electoral de 2012.

En esa ocasión, entre otros ejercicios, GEA-ISA se encargó de estudios a votantes a la salida de casillas en entidades colindantes: el Distrito Federal y el estado de Morelos. En ambos estudios se recurrió a similares procedimientos de muestreo; se generaron cuestionarios con iguales reactivos (aunque adecuados para cada caso); se realizó un proceso de capacitación conjunto; se siguieron las mismas técnicas de aplicación, supervisión, trasmisión de datos, validación, codificación, digitalización y procesamiento de resultados. Por ello, lo esperable era que la exactitud de los ejercicios respecto del resultado, fuera semejante, si ello dependía de factores internos a la investigación. Pero no fue así.

Gráfica 13

Estimación por encuesta de salida de GEA-ISA de la votación para presidente de la república en el Distrito Federal (2012)

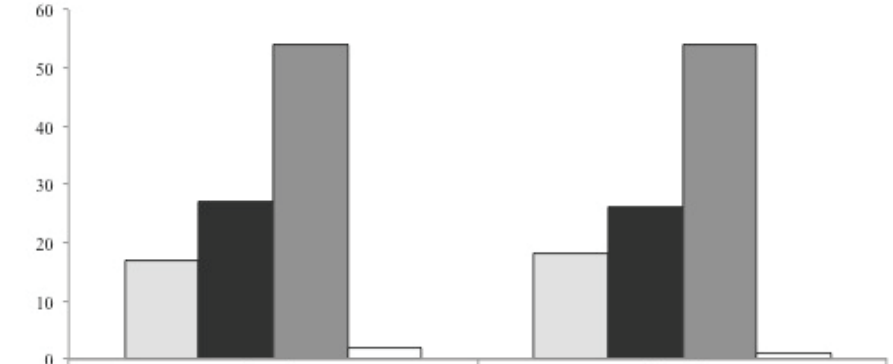


	Encuesta	Resultado
PAN	17	18
PRI	27	26
PRD	54	54
Otros	2	1

Fuente: *GEA-ISA, Encuesta de salida en el Distrito Federal*, 1 de julio de 2012.

Gráfica 14

Estimación por encuesta de salida de GEA-ISA de la votación para Jefe de Gobierno del Distrito Federal (2012)



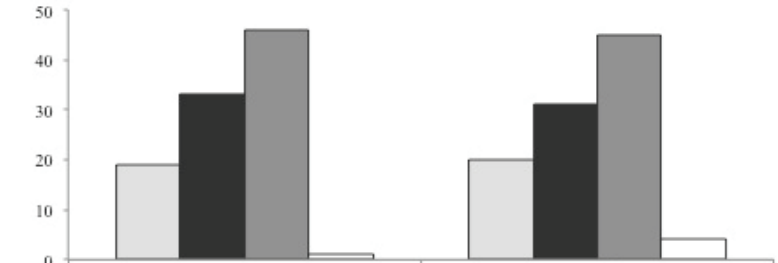
	Encuesta	Resultado
PAN	17	18
PRI	27	26
PRD	54	54
Otros	2	1

Fuente: *GEA-ISA, Encuesta de salida en el Distrito Federal*, 1 de julio de 2012.

Para colmo, no es que un estudio haya sido exacto y el otro inexacto. Uno de los ejercicios, el del Distrito Federal, (Gráficas 13 y 14) arrojó estimaciones exactas de dos elecciones simultáneas, a pesar de que hubo un elevado voto diferenciado entre las mismas; y en el otro ejercicio, en lo correspondiente al municipio de Cuernavaca (Gráficas 15 y 16), una elección fue estimada de manera exacta y la otra no, presentando una importante desviación con el resultado al no reportarse un voto diferenciado por los informantes.

Gráfica 15

Estimación por encuesta de salida de GEA-ISA de la votación para gobernador de Cuernavaca, Morelos (2012)



	Encuesta	Resultado
PAN	19	20
PRI	33	31
PRD	46	45
Otros	1	4

Fuente: *GEA-ISA, Encuesta de salida en el Estado de Morelos*, 1 de julio de 2012

Gráfica 16

Estimación por encuesta de salida de GEA-ISA de la votación para presidente municipal de Cuernavaca (2012)



	Encuesta	Resultado
PAN	22	22
PRI	32	41
PRD	45	34
Otros	1	3

Fuente: *GEA-ISA, Encuesta de salida en el Estado de Morelos,* 1 de julio de 2012.

¿Cómo controlar estos fenómenos? ¿Puede atribuirse a condiciones del proceso de encuesta o meramente a la voluntad de los votantes de reconocer en unos casos el sentido real de su voto y en otros no? La evidencia parece clara y contundente: en ocasiones imprevisibles, los electores mienten a los encuestadores al informarles sobre el sentido de su decisión de voto.

Conclusión

Las encuestas han sido, en muchos momentos, un factor de certidumbre. Ante la elevada volatilidad presente entre elección y elección, sobre todo en el caso de las contiendas presidenciales, han podido dentro de márgenes adecuados, dar cuenta del formato de la competencia, indicando cuáles de los contendientes efectivamente se encuentran disputando el cargo ejecutivo federal y han logrando detectar una proporción significativa de la variación respecto a eventos previos. Así, regresando a Duverger (1962: 268), "datos aproximados valen más que la absoluta carencia de datos y sobre todo valen más que las suposiciones gratuitas o las visiones empíricas, con las que a menudo se pretende colmar la ignorancia".

Pero también es cierto que las encuestas electorales se han distado en muchas ocasiones de la demandada exactitud respecto de la distancia entre los dos primeros lugares, invirtiendo el ordenamiento en muchos casos. Estos fenómenos no parecieran ser ni del todo externos ni plenamente internos a los ejercicios de medición: el sesgo sistemático en encuestas nacionales en favor del partido otrora hegemónico, es algo reconocible y eventualmente corregible; el sesgo remanente, aún y cuando pudiera ser sistemático, pareciera ser más algo que ocurre afuera, en los procesos individuales de toma de decisión de los ciudadanos, más que en los procedimientos de investigación en sí mismos. De ser esto cierto, los encuestadores tendrían la obligación de revisar a fondo sus métodos y sus procedimientos de trabajo. Pero los analistas debieran reflexionar mucho más allá de las encuestas, sobre los comportamientos y los procesos de toma de decisión de los electores en nuestra sociedad.

Hay que eludir las explicaciones sencillas, pero contrarias a la evidencia. No se trata de que los encuestadores incrementen los tamaños muestrales, pudiendo con ello mejorar las utilidades de su negocio, en detrimento de las finanzas

de los patrocinadores; no hay cómo soportar esa pretensión. Tampoco hay que echarle la culpa de posibles desviaciones entre mediciones por encuesta y resultados a las altamente cuestionables restricciones para la difusión pública de resultados de estudios por encuesta. La mayor proximidad no pareciera ser condición de mejora en la exactitud; al menos no conforme la evidencia acumulada en el caso de las elecciones presidenciales. Esto no deja de lado el rechazo que puede hacerse a las restricciones a la divulgación mediática de encuestas, que deja a los electores comunes en una condición de desventaja frente a los dirigentes partidarios, funcionarios públicos, candidatos, empresarios, que pueden disponer de multiplicidad de datos que no se hacen del dominio público pero sí pueden incidir en la toma de decisiones de diversos actores con potencial impacto, no solo en lo político sino en lo económico.

Los saldos son contrastantes, hay virtudes y, desde luego, una utilidad social de las encuestas públicas electorales. Nuevamente citando a Duverger (1962:270), "el problema de la predicción es secundario para las ciencias sociales a su actual nivel" y "los éxitos del método son más numerosos que sus fracasos y sus resultados son alentadores". Pero hay límites que enfrentan, que son consecuencia no solo y tal vez no esencialmente de los métodos de trabajo de los encuestadores, sino de la complejidad creciente de la ciudadanía. Hay mitos que no pueden sostenerse y acusaciones sin fundamento a supuestos fallos regulares que no son la realidad: por lo común, las encuestas logran una exactitud suficiente, adecuada, pero no son profecías, producto del uso de esferas de cristal infalibles. Es ciencia, y como todo conocimiento científico, está sujeto a mejoras, correcciones, equívocos y aciertos. La virtud sería ver a las encuestas como una herramienta científica que permite otear la realidad efímera; una herramienta más útil que opciones mágicas o comentarios, sin más sustento que la percepción subjetiva de un individuo.

Detrás de las limitaciones de las mediciones por encuesta no se trata de inculpar al entrevistado, a los ciudadanos, por posibles prácticas de simulación o por encubrimiento del sentido de su intención de voto en momentos o eventos electorales concretos. Ello puede, en parte, ser secuela de actitudes individuales o grupales para evitar supuestas consecuencias indeseadas por la revelación de su preferencia a un tercero cualquiera y sobre todo ahora, ante la aparición de la posibilidad de candidaturas independientes, que complejiza

la decisión de voto y obliga a los analistas a reflexionar y construir un nuevo modelo del comportamiento electoral del mexicano, a la vez que complica la medición por encuestas.

Más importante aún puede ser la aparición y creciente uso de los ejercicios de empuje del voto a través de encuestas simuladas (los llamados *push polls*). No existen estadísticas ni control de gastos en estos ejercicios por la autoridad electoral, pero se estima que son cientos las llamadas y visitas para buscar incidir en las preferencias de los electores, por cada entrevista científica que se realiza. Si una encuesta puede tener mil casos para lograr la precisión deseada, el objetivo expreso de los *push polls* es llegar a cuanta gente se pueda, haciendo tantos contactos como sea posible.

Pero no podemos dejar de considerar como un elemento que pudiera favorecer el encubrimiento de las preferencias, el carácter cuasi-litúrgico que se ha tomado en el proceso mismo de entrevista y que hace de la ceremonia de entrega, un símil de boleta para su depósito en una urna, el reflejo de una comunión entre el entrevistado y el operador, al que eventualmente, no esté dispuesto el informante. Tal vez ahora habría que reflexionar sobre la pertinencia de alejarse de este ritual, hacia el encuentro de fórmulas que propicien una mayor empatía entre quien busca se le informe sobre algo y quien acepta, supuestamente, informar sobre ello.

Frente a los problemas reales que enfrentan las mediciones por encuesta para lograr exactitud respecto al resultado, el encuestador buscará aproximar lo más posible su última medición al momento de la elección, podrá repetir hasta el cansancio que las encuestas no son pronósticos; recurrirá a habilidades y herramientas demoscópicas y estadísticas disponibles para hacer sus mediciones y podrá buscar detectar los "votantes probables" o intentar "atrapar" en otros reactivos la eventual revelación de las auténticas preferencias del ciudadano que éste pueda ocultar en el tradicional acto de llenado del símil de boleta, y depósito en urna móvil.

Al hacer esto, el encuestador puede "atinarle" o "fallar" respecto al resultado, al decidir simplemente reportar los resultados observados tal cual los obtuvo, excluyendo los casos que no definieron una intención de voto por algún contendiente; o al llevar a cabo un ejercicio de "detección de votantes probables"

o de "calibración". Al final de cuentas, esta exactitud dependerá, en última instancia, de lo que hagan los electores en el momento de decidir si acuden a votar y a favor de quien lo hacen, lo que son libres de no revelar y de decidir en el acto mismo de ejercicio de su derecho al voto.

Después, cada encuestador o usuario interesado en el tema podrá interpretar, de manera casuística y subjetiva, quién tuvo una medición "certera" y quien "falló", para lo que pondrá énfasis en el dato que mejor le acomode a y apoyará su explicación en una supuesta presencia o ausencia de uno u otro de los elementos perturbadores que se han referido. Pero no existe ni puede existir realmente un parámetro externo contra el cual medir la veracidad o falsedad de afirmaciones de este tipo; pues en el mejor de los casos, se tomará como referente la propia medición que se pretende avalar. lo que es impertinente en el hacer científico.

Así, los ejercicios de cotejo entre resultados de encuestas y votaciones para valorar la calidad de los estudios, nos lleva a un juego que no cumple los cánones de la ciencia, pues es manifestación de una infalible "petición de principio". Si una medición por encuesta reflejó una distribución muy próxima al resultado, eso constataría que hubo estabilidad y correspondencia entre la encuesta y la votación; si al contrario, se aleja, se dirá que hubo cambios de las preferencias en el tiempo, patrones inesperados de participación o encubrimiento/falseamiento de intenciones de los informantes. Esta argumentación es lógicamente falaz, dado que la proposición por ser probada se incluye entre las premisas.

A partir de las experiencias narradas, podemos afirmar que es mucho lo que sabemos y hemos logrado informar las casas encuestadoras, pero también mucho lo que todavía desconocemos, como suele ser la condición en el hacer científico en muchos campos. A lo largo del tiempo, las encuestas electorales han ratificado su utilidad y limitaciones, orientadoras para el conocimiento genérico de pesos de los contendientes en la mayoría de ocasiones, no son desde ninguna perspectiva, "pronósticos" que den certidumbre sobre los resultados y los futuros ganadores.

Luego, frente al cúmulo de encuestas públicas que enfrenta, el lector atento no tendría por ahora más opción que guiarse por los indicadores objetivos de la calidad de la medición. Si la empresa responsable del estudio es conocida

y reconocida en el mercado, si cuenta con experiencia, cuál fue el método de aproximación y de selección de la muestra que empleo, qué preguntó, dónde y cuándo, etcétera. Y recordar que, al margen de todos estos datos sobre el proceso mismo de investigación, la exactitud que una encuesta pueda tener con el resultado es un suceso fortuito, ajeno al esfuerzo y seriedad del responsable del estudio.

Los investigadores pueden, a partir de un adecuado diseño muestral, reducir lo más posible el error estadístico de sus mediciones; pueden también, apoyados en la experiencia, evitar sesgos derivados de un equívoco diseño del instrumento de recuperación informativa; pueden velar por un estricto control de calidad en la selección, capacitación y supervisión del trabajo de campo y vigilar la fidelidad de la recuperación de datos del informante desde el momento de la entrevista, hasta la disposición de una base de datos, pasando por procesos de validación, codificación, digitalización y depuración eficientes. Podrán así "colapsar" en un conjunto de registros específicos y cuantificables las "nubes de probabilidad" de las preferencias manifiestas de los informantes entre los contendientes en una elección. Hasta entonces, "es inútil decir 'es posible que nos equivoquemos' cuando, si no podemos confiar en ninguna evidencia, tampoco podemos confiar en la evidencia presente" (Wittgenstein, 1988: 302).

Pero no puede pedírsele a los encuestadores que tengan exactitud al apuntar a un blanco en movimiento y cubierto tras oscura neblina, que solo se revelará hasta que se efectué el cómputo de los votos por los ciudadanos, después de haberse ejercido el sufragio, cuando al fin todos conozcan cómo se "colapso" efectivamente esa "nube de probabilidad" de las preferencias efectivas de los ciudadanos que hayan ido a votar. Mientras, como en la paradoja del gato (Schrödinger, 1935: 807-812), los candidatos estarán "vivos-muertos". Ni modo: "solo podemos ser 'sabios' tras los hechos consumados" (Lakatos, 1985: 226).

Bibliografía

Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (2015). Informe de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Estatal Electoral relativo al monitoreo de publicaciones impresas sobre encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos, de conformidad al acuerdo del Instituto Nacional Electoral INE/CG220/2014, Monterrey, N.L., 22 de junio.

Durand, Claire et. al (2010), "Why do polls go wrong sometimes?", en *Annual Conference of AAPOR*, Mayo 13-16, Chicago, Illinois.

Duverger, Maurice (1962). *Métodos de las ciencias sociales*, Colección Demos, Ariel, Barcelona.

GEA-ISA (2003). *Encuesta nacional previa a elecciones federales*, 19-22 de junio.

_____ (2003). *Encuesta simultánea a las elecciones federales para CNI,* 6 de julio.

_____ (2006). Encuestas sobre preferencias electorales en el Estado de Tabasco para el Partido Revolucionario Institucional, 1-3 de septiembre y 30 de septiembre-2 de octubre.

_____(2006), *Encuesta de seguimiento de las preferencias electorales en el Estado de Tabasco para el Partido Revolucionario Institucional,* septiembre-octubre.

_____ (2012), *Serie de encuestas sobre preferencias electorales en el Estado de Morelos para Editoriales de Morelos*, abril-junio.

_____ (2012), *Encuesta de salida en el Distrito Federal,* 1 de julio.

_____ (2012), *Encuesta de salida en el Estado de Morelos*, 1 de julio.

_____ (2015), *Encuestas sobre preferencias electorales en el Estado de Nuevo León,* 8-9 de mayo y 23-25 de mayo.

Instituto Federal Electoral (2001), *El papel de las encuestas en las elecciones federales. Memorias del Taller Sumiya 2000*, Instituto Federal Electoral-Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública-Colegio Nacional de Actuarios, México.

_____ (2010), *Memorias del seminario: encuestas y elecciones 2006*, Instituto Federal Electoral-Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública-Asociación Mundial de Investigadores de la Opinión Pública-Consejo de Investigadores de la Opinión Pública, México.

_____ (2012), *Séptimo informe que presenta la Secretaría Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del cumplimiento del Acuerdo CG411/2011, por el que se establecen los lineamientos así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos durante el Proceso Electoral* 2011-2012, México, 26 de julio.

Instituto Nacional Electoral (2014), *Acuerdo INE/CG220/2014 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los lineamientos; así como los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan por fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los procesos electorales federales y locales,* 22 de octubre, México.

Lakatos, Imre (1985). "La historia de la ciencia y sus reconstrucciones racionales", en Ian Hacking, (comp.), *Revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Mosteller, Frederick (1949). "Measuring the error", en *The Pre-election Polls of 1948, Report of the Committee on Analysis of Pre-election polls*

and forecasts, Chapter V, Bulletin 60,, Social Science Research Council, Nueva York.

Parametría (2015). "¿Quiénes votaron por "El Bronco"?, en *Carta paramétrica,* 9 de junio.

Raphael, Ricardo (2015). "El independientómetro", en El Universal, 22 de junio.

Schrödinger, Erwin (1935). "Die gegenwärtige Situation in der Quantenmechanik", en *Die Naturwissenschaften*, año. 23, fasc. 48, noviembre, pp. 807-812.

Shapere, Dudley (1985). "Significado y cambio científico", en Ian Hacking (comp.), *Revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México.

Stewart, Ian (2015). 17 *ecuaciones que cambiaron el mundo*, Drakontos, México.

Wittgenstein, Ludwig (1988). Sobre la certeza, Gedisa, Barcelona.

Influencia de la actitud hacia los candidatos sobre el voto, en elecciones multipartidistas

Rubén Flores[1]
Gabriela Navarro[2]

RESUMEN

Conocer las actitudes de los ciudadanos hacia los candidatos en una elección es fundamental para explicar y predecir su voto. Mediante el termómetro de opinión se pueden evaluar estas actitudes, así como calcular la utilidad que el votante confiere a uno de los candidatos: en qué medida lo prefiere por sobre su contrincante, en elecciones bipartidistas. Al aumentar esta preferencia, aumenta la probabilidad de que el ciudadano vote a favor de dicho candidato. Si bien en elecciones multipartidistas no es posible realizar este cálculo, se presume que el voto del elector es resultado de la interacción entre las actitudes que sostiene hacia los contendientes. Esto se verificó en una simulación electoral en la que participaron 94 estudiantes universitarios.

Palabras clave: termómetro de opinión, actitudes políticas, psicología política.

ABSTRACT

Attitudes of citizens toward candidates in campaign must be determined, to explain and effectively predict their vote. Using the feeling thermometer, such attitudes can be assessed, and so, the utility that the voter grants in favor of

1 *Profesor de la Universidad de Colima. Doctor en psicología por la Universidad de Guanajuato. Correo: trosko125@hotmail.com*

2 Profesora de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Doctora en psicología por la UNAM. Correo: gabriela.navarro.c@gmail.com

one of the candidates can be calculated. That is, how much the voter prefers a candidate over his contender, in a two-party election. As utility raises, so does the probability to vote in favor of the preferred candidate. Such calculation, however, can't be performed in multiparty elections. Nevertheless, it is hypothesized, that the voter's choice is a result of the interaction among the attitudes that he holds toward the competing candidates. This was tested in an electoral simulation with 94 undergraduate students.

Key words: feeling thermomether, political attitues, political psychology.

Introducción

El termómetro de opinión es un ítem de evaluación empleado por empresas como Gallup y por asociaciones académicas como la American National Election Studies (ANES), con el fin de explicar, al menos parcialmente, el comportamiento electoral de los ciudadanos estadounidenses. Dicho ítem mide, en una escala del 0 al 100, la actitud que el votante tiene hacia un candidato político. Si la actitud es favorable, se otorga al candidato una valoración de 51 a 100 puntos; si la actitud es desfavorable, se otorga al candidato una valoración de 0 a 49 puntos; si la actitud del ciudadano no es favorable ni desfavorable, se otorga al candidato una valoración de 50 puntos (ANES, 2010). La estructura del ítem corresponde con la definición de "actitud", según la cual, ésta es la disposición hacia un objeto psicológico, expresada como una evaluación favorable o desfavorable hacia dicho objeto (Ajzen, 2001; Eagly y Chaiken, 1993; Fazio, 1986).

La información que resulta de la aplicación del termómetro de opinión, ha estado relacionada, consistentemente, con el comportamiento electoral de los ciudadanos y de acuerdo con Lewis y King (1999), es una de las mediciones más utilizadas para determinar la utilidad del votante para un candidato determinado (i.e Delavande y Mansky 2015; Lau y Redlawsk 1997; Laustsen 2013). Su uso, sin embargo, presenta algunas complicaciones para el estudio de elecciones multipartidistas, ya que el cálculo de la utilidad del votante se realiza, en Estados Unidos, restando a la puntuación del termómetro de uno de los candidatos, la puntuación obtenida por su contendiente. Mientras mayor sea

la utilidad actitudinal de un candidato determinado, mayor será la probabilidad de que el elector vote por éste (Flores, 2015).

En una campaña multipartidista este cálculo no es posible, por lo que el termómetro de opinión solo se utiliza para determinar un orden de preferencia de los candidatos para el ciudadano (Alvarez y Nagler, 2000). No obstante, esta jerarquización tenía un escaso valor predictivo puesto que no podía relacionarse con la probabilidad de que el votante tome una decisión específica. Sin embargo, con la llegada de modelos estadísticos de regresión multinomial, puede nuevamente utilizarse el ítem como una de las variables predictoras del voto de los ciudadanos en democracias multipartidistas (*i.e.* Alvarez y Nagler, 2000; Baker y Renno, 2009; Tsai y Hsu, 2005).

Por otra parte, si bien coloquialmente se supone que las actitudes de un votante hacia los candidatos contendientes en una elección deben ser opuestas entre sí; esto solo se observa en la medida en que las actitudes hacia los candidatos estén determinadas ideológicamente. Lo más común es que no exista tal simetría en las evaluaciones que los ciudadanos hacen de los candidatos políticos ni siquiera en elecciones bipartidistas (Holbrook . 2001); y sin embargo, no se puede descartar que de alguna manera las actitudes hacia algún candidato específico afectan a sus competidores. Por lo tanto, en el presente artículo, se propone que el termómetro de opinión se utilice con el propósito de determinar cómo influyen en el voto hacia un candidato determinado, y hacia sus contendientes, las actitudes de los ciudadanos en elecciones multipartidistas.

Método

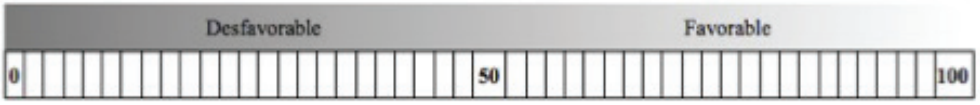
Se propuso una situación electoral ficticia a un grupo de 94 estudiantes voluntarios de seis universidades mexicanas de los estados de Colima, Baja California, Michoacán, Jalisco, y Distrito Federal, inscritos en las carreras de psicología, comunicación, nanotecnología, y administración. Las edades de los participantes fluctuaron entre los 18 y los 41 años (M = 20.07, DE = 2.97). Participaron 71 mujeres y 23 hombres. Los estudiantes universitarios fueron informados de los perfiles de tres candidatos políticos ficticios: Poncio Nicodemo, Nino Santillán, y Gema Hernández, que representaban opciones ideológicas de

derecha, izquierda, y centro, respectivamente. Un ejemplo de cómo se presentó a los estudiantes información sobre los candidatos puede verse a continuación.

> Poncio Nicodemo. Representante del Partido Blanco, se autodefine como conservador y militante de derecha. Propone recortar el presupuesto destinado a programas de asistencia social. Por otra parte, desea incrementar el gasto destinado al combate contra el crimen organizado, y a la seguridad pública en general. Considera que es fundamental realizar reformas que permitan una mayor inversión privada, nacional e internacional, en las empresas que controla el Estado, como PEMEX. Propone también, brindar facilidades para que la iglesia católica tenga una mayor participación en la educación básica que se imparte en el país. Defiende el derecho a la vida desde la concepción, y se ha pronunciado, en varias ocasiones, a favor de un modelo de familia tradicional, oponiéndose a la legitimación del matrimonio entre personas del mismo sexo.

Luego de dar conocer las plataformas de campaña, se pidió a los participantes que contestaran el termómetro de opinión, traducido y adaptado por Flores, García y Laca (2014), del ítem propuesto por la ANES (2010). El ítem fue adaptado de la manera siguiente:

> -. A continuación, se te pide que le asignes a cada candidato una puntuación, tomando en cuenta la opinión que tienes acerca de él.
>
> -. Si tu opinión sobre el candidato es favorable, se te pide que le otorgues una calificación entre -. 51 y 100 puntos.
>
> -. Si tu opinión sobre el candidato no es favorable, se te pide que le otorgues una calificación entre 0 y 49 puntos.
>
> -. Si tu opinión respecto al candidato no es favorable ni desfavorable, otórgale una calificación de 50 puntos.



> Qué calificación otorgas al candidato (nombre del candidato)_____

Después de contestar el instrumento, se solicitó a los estudiantes que emitieran su voto por alguno de los candidatos propuestos: Poncio Nicodemo, candidato de derecha; Nino Santillán, candidato de izquierda; o Gema Hernández, candidata de centro. Se elaboraron tres variables *dummy* con los datos de la votación, una para cada candidato. Esas variables asumían un valor de 1 si el participante

había votado por él o ella, y 0 si no lo había hecho. Se hicieron regresiones logísticas para evaluar la probabilidad de que los participantes votaran por cada uno de los candidatos, utilizando las variables *dummy* como dependientes, y las puntuaciones de los termómetros de opinión como covariables. Se utilizó el programa estadístico SPSS para calcular los modelos de regresión, utilizando el método de pasos hacia adelante.

Resultados

En la Gráfica 1 se presentan las medias y las desviaciones estándar de las puntuaciones de los termómetros de opinión aplicados

Gráfica 1

Estadísticas descriptivas de los termómetros de opinión para cada candidato

Variables	Media	DE	MAX	MIN
Termómetro PN	41.79	21.31	90	0
Termómetro NS	62.32	20.90	100	10
Termómetro GH	57.11	16.61	90	10
Gráfica1. PN = Poncio Nicodemo. NS = Nino Santillán. GH = Gema Hernández. MAX = Valor máximo. MIN = Valor mínimo.				
Fuente: elaboración propia.				

Se sometieron los datos a un análisis de varianza de un factor ANOVA, siendo el factor el candidato evaluado, y se encontraron diferencias significativas entre las medias de las puntuaciones para cada candidato ($F_{(2, 279)} = 27.528$, $p = .000$). La prueba post-hoc de Scheffé reveló diferencias significativas entre las actitudes hacia Poncio Nicodemo, y las actitudes hacia Nino Santillán ($p = .000$); y entre las actitudes hacia Poncio Nicodemo, y las actitudes hacia Gema Hernández ($p = .000$). Por otra parte, no se detectaron diferencias significativas entre las actitudes hacia la candidata de centro Gema Hernández, y las actitudes hacia Nino Santillán, candidato de izquierda ($p = .195$).

En un sentido ordinal, los resultados de los termómetros de opinión coinciden con los resultados de la elección realizada, mismos que se muestran en el Gráfico 1.

Grafico 1

Votos obtenidos por cada candidato

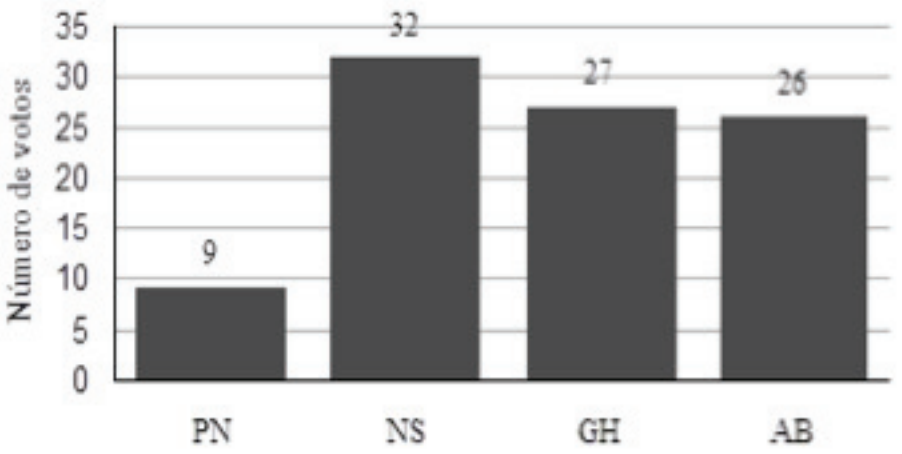


Gráfico 1. PN = Poncio Nicodemo. NS = Nino Santillán. GH = Gema Hernández. AB = Abstenciones

Sin embargo, la proporción que existe entre las puntuaciones de los termómetros, no coincide con la proporción de votos que obtuvo cada uno de los candidatos. Para conocer en qué medida el comportamiento electoral de los participantes estaba en función de sus actitudes hacia los candidatos propuestos, se realizaron los análisis de regresión logística. En la Tabla 2, se presentan los modelos en que se describen las variables predictoras del voto, en favor del candidato Poncio Nicodemo; sus pesos de regresión; su nivel de significación y el porcentaje de la varianza que explica cada modelo.

Tabla 2

Variables predictoras del voto a favor del candidato Poncio Nicodemo

Paso	Variable	Beta	E.T	Wald	gl	Sig.	R2 Cox y Snell	R2 de Nagelkerke
Paso 1	PNTHERMO	0.107	30	12,746	1	0.000	0.213	0.454
	Constante	-8.228	1,974	17,367	1	0.000		
Paso 2	PNTHERMO	0.144	44	10,812	1	0.001	0.265	0.567
	GHTHERMO	-0.088	40	4,963	1	0.026		
	Constante	-5.815	2,348	6,130	1	0.013		

Tabla 2. PNTHERMO se refiere a la puntuación del termómetro de opinión para el candidato Poncio Nicodemo. GHTHERMO se refiere a la puntuación del termómetro de opinión para la candidata Gema Hernández.

El modelo final describe que mientras el participante tenga una mejor actitud hacia Poncio Nicodemo, mayor será la probabilidad de que vote por éste. Por otra parte, mientras mejores sean las actitudes del participante hacia la candidata Gema Hernández, menor será la probabilidad de que el participante vote por el candidato Poncio Nicodemo.

En la Tabla 3 se describen las variables predictoras del voto en favor del candidato Nino Santillán, sus pesos de regresión, su nivel de significación, y el porcentaje de la varianza que explica cada modelo.

Tabla 3

Variables predictoras del voto a favor del candidato Nino Santillán

Paso	Variable	Beta	E.T	Wald	gl	Sig.	R^2 Cox y Snell	R^2 de Nagelkerke
Paso 1	NSTHERMO	0.138	0.027	26.238	1	0.000	0.485	0.671
	Constante	-10.098	1.953	26.740	1	0.000		

Tabla 3. NSTHERMO se refiere a la puntuación del termómetro de opinión para el candidato Nino Santillán.

Como se observa, la probabilidad de votar por el candidato Nino Santillán está sólo en función directa de la actitud hacia él mismo, reportada por el participante en el termómetro de opinión. En la Tabla 4 se describen las variables

predictoras del voto en favor de la candidata Gema Hernández, sus pesos de regresión, su nivel de significación, y el porcentaje de la varianza que explica cada modelo.

Tabla 4

VARIABLES PREDICTORAS DEL VOTO A FAVOR DE LA CANDIDATA Gema Hernández

Paso	Variable	Beta	E.T	Wald	gl	Sig.	R2 Cox y Snell	R2 de Nagelkerke
Paso 1	GHTHERMO	0.068	0.018	14.978	1	0.000	0.182	0.261
	Constante	-5,047	1.144	19.481	1	0.000		
Paso 2	NSTHERMO	-0.072	0.020	13.293	1	0.000	0.331	0.473
	GHTHERMO	0.096	0.022	18.327	1	0.000		
	Constante	-2.579	1.203	4.594	1	0.032		

Tabla 4. GHTHERMO se refiere a la puntuación del termómetro de opinión para la candidata Gema Hernández. NSTHERMO se refiere a la puntuación del termómetro de opinión para el candidato Nino Santillán.

Se observa que la probabilidad de que el participante vote por la candidata Gema Hernández, está en función de la actitud hacia la misma candidata. Por otra parte, la actitud hacia el candidato Nino Santillán afecta negativamente la probabilidad de que el participante vote por la candidata Gema Hernández.

Tomando en cuenta la información de los modelos, se elaboraron las siguientes ecuaciones de regresión para la probabilidad de votar por cada uno de los candidatos, de acuerdo con el procedimiento descrito en Aguayo (2007).

$$PNv = 1 / 1 + 2.718^{(-.144(PNTHERMO) + .088(GHTHERMO) + 5.815)}$$
$$GHv = 1 / 1 + 2.718^{(-.096(GHTHERMO) + .072(NSTHERMO) + 2.579)}$$
$$NSv = 1 / 1 + 2.718^{(-.072(NSTHERMO) + 10.098)}$$

En donde PNv, GHv, y NSv, se refieren a la probabilidad de votar por el candidato, Poncio Nicodemo, la candidata Gema Hernández, o el candidato Nino Santillán, respectivamente. Asimismo, PNTHERMO, GHTHERMO, y NSTHERMO, se refieren a las puntuaciones del termómetro de opinión que cada participante otorga a Poncio Nicodemo, Gema Hernández, y Nino

Santillán. Utilizando estas ecuaciones, se calculó la probabilidad de que cada participante votara por cada uno de los candidatos, y se realizó una predicción al respecto. Se consideraron las probabilidades superiores al .5 como votos a favor del candidato representado en la ecuación. La Tabla 5 muestra la relación que existe entre las predicciones del modelo, y los votos reales observados.

Tabla 5

COMPARACIÓN ENTRE VOTOS REALES OBSERVADOS, Y VOTOS PREDICHOS POR LOS MODELOS DE REGRESIÓN LOGÍSTICA

Candidato			Voto predicho a favor	Aciertos %	% Global correcto	
			No	Sí		
Poncio Nicodemo	Voto real a favor	No	84	1	98.8	94.7
		Sí	4	5	55.6	
Gema Hernández	Voto real a favor	No	62	5	92.5	84.0
		Sí	10	17	63.0	
Nino Santillán	Voto real a favor	No	58	4	93.5	90.4
		Sí	5	27	84.4	

DISCUSIÓN

La relación que existe entre las actitudes hacia los candidatos, y el comportamiento electoral de los votantes es más compleja de lo que se supone. A menudo se presume la existencia de una simetría actitudinal implícita en todas las situaciones electorales. Esto quiere decir, que en una elección con dos candidatos, una actitud favorable hacia uno de ellos, implica una actitud desfavorable hacia el otro. Lo anterior ha demostrado no ser cierto, en tanto en la mayoría de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, los promedios de las puntuaciones del termómetro de opinión para ambos candidatos contendientes han sido favorables (ANES, 2010). Esto pudiera ser parte de una tendencia universal en las personas, a reaccionar favorablemente hacia objetos novedosos, como pudieran ser los participantes de alguna contienda electoral (Holbrook et. al. 2001). Tal simetría, por lo tanto, no existe de facto. El estudio proporciona evidencia de lo anterior, al observarse que la posibilidad de votar

por cierto candidato a veces está relacionadas con las actitudes que el votante tiene respecto a sus competidores, y a veces no. Pudiera ser que en votaciones con solo dos competidores, sea más fácil que se presenten relaciones de actitud simétricas, producto de la polarización política; pero en contextos con tres candidatos o más, es más difícil observar una polarización, y por lo tanto es más difícil vincular la medición de las actitudes a una predicción certera del voto.

Suponiendo que la simulación presentada fuera una campaña real, se podrían definir estrategias, a partir de los objetivos que indirectamente plantean las ecuaciones obtenidas. Por ejemplo, para aumentar la probabilidad de que los ciudadanos voten por él, el candidato Poncio Nicodemo debería hacer lo posible para mejorar las actitudes que tienen hacia él los ciudadanos, y empeorar la actitud que tienen hacia la candidata Gema Hernández. Por su parte, esta candidata, debería, además de hacer lo posible porque los ciudadanos mejoren su actitud hacia ella, empeorar la actitud que tienen hacia el candidato Nino Santillán. Este último candidato, sin embargo, solo debería ocuparse de mejorar la actitud que los ciudadanos tienen hacia él mismo, sin ocuparse de sus contendientes.

En ese sentido, el presente artículo propone una metodología para evaluar las relaciones que existen entre las actitudes de los ciudadanos hacia cada uno de los candidatos, y la probabilidad de que voten por ellos, sin pretender la generalización de las ecuaciones mostradas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, Mariano (2007). "Cómo hacer una regresión logística con SPSS paso a paso", Fundación Andaluza Beturia Para La Investigación en Salud, Sevilla.

Ajzen, Icek (2001). "Nature and operation of attitudes", en *Annual Review of Psychology*, núm. 52, año. 1, pp.27 - 58.

Alvarez, Michael y Jonathan Nagler (2000). "A new approach for modeling strategic voting in multiparty elections", en *British Journal of Political Science*, núm. 30, año. 1, pp.57-75.

American National Election Surveys (ANES) (2010). Edición: Universidad de Michigan y Universidad de Stanford, disponible en: http://www.electionstudies.org [16/08/15].

Baker, Andy y Lucio Renno (2009). "Split ticket voting as the rule: voters and permanent divided government in Brazil", en *Electoral Studies*, núm. 28, año.1, pp.8-20.

Delavande, Adeline y Charles Manski (2015). "Using elicited choice probabilities in hypothetical elections to study decisions to vote", en *Electoral Studies*, núm. 38, pp.28-37.

Eagly, Alice y Shelly Chaiken (1993). *The psychology of attitudes*, Thomson, Wadsworth, Belmont, California.

Fazio, Russell (1986). "How do attitudes guide behavior?", en Richard Sorrentino y Tory Higgins (eds.), *Handbook of Motivation and Cognition. Foundations of Social Behavior*, Guilford Press, Nueva York.

Flores, Rubén (2015). "Influencia de la ideología, las actitudes, y el conformismo social en el comportamiento electoral de estudiantes universitarios". Tesis doctoral, León, Universidad de Guanajuato, México.

Flores, Rubén; Luis Felipe García, y Francisco Laca (2014). "Validación de una batería para identificar el papel de la ideología en las decisiones electorales", en *Psicología Política*, núm. 49, pp.1-25.

Holbrook, Allyson; Jon Krosnick; Penny Visser; Wendi Gardner y John Cacioppo (2001). "Attitudes towards presidential candidates and political parties: initial optimism, inertial first impressions, and a focus on flaws", en *American Journal of Political Science*, núm. 45, año. 4, pp.930-950.

Lau, Richard y David Redlawsk (1997). "Voting correctly", en *American Political Science Review*, núm. 91, año. 3, pp.585-598.

Laustsen, Lasse (2013). "Choosing the right candidate. How context and political ideology affect candidate personality preferences", Ponencia presentada en la Reunión Anual 2013 de la Asociación de Ciencia Política de Dinamarca, Universidad de Copenhague, Vejle, Dinamarca.

Lewis, Jeffrey y Gary King (1999). "No evidence on directional vs. proximity voting", en *Political Analysis*, núm. 8, año. 1, pp. 21-33.

Tsai, Chia–Hung y Hsu. Yung–Ming (2005). "Expected utility voting in Taiwan's legislative elections", en *International Political Science Review*, núm. 26, año. 4, pp. 397 - 412.

Elecciones presidenciales: herestética en un territorio pluripartidista

Tonatiuh Suárez-Meaney[1]
Israel Albarrán Martínez[2]

Resumen

Las recientes elecciones mexicanas aparentemente sorpresivas por sus resultados, se analizan desde la perspectiva de las teorías espaciales del voto y su aplicación en el territorio. Las situaciones electorales y las acciones de los partidos han cambiado en distintas elecciones consecutivas, independientemente de su ideología; lo que nos permite deducir que en efecto existe una especie de mercado electoral que varios teóricos han llamado *herestética*. Se expone primero una parte teórica donde se recopilan aquellas perspectivas que se consideran útiles para la comprensión de los fenómenos geográfico-electorales, y una parte donde se aplican al actual caso de México. En una segunda parte se examina, de forma estadística, el caso de las elecciones mexicanas desde la perspectiva de los distintos candidatos.

Palabras clave: heretiasis, teoría espacial del voto, elecciones presidenciales 2012, México, Geografía Electoral

1 Responsable del área de análisis territorial de la unidad GITS del Instituto de Geografía de la UNAM. Gerente de modelación en la consultora Geoestrategias Electrónicas de Mercado SACV. Profesor de modelos geoestadísticos en la Universidad Autónoma del Estado de México. Licenciado en Asentamientos humanos (UAM), candidato a maestro en urbanismo (UNAM) y egresado de la licenciatura de criminología y criminalística (AIFCF). Estudiante de la licenciatura de matemáticas. Correo electrónico. tonatiuhsmeaney@gmail.com.

2 Licenciado en Planificación territorial por la Universidad Autónoma Metropolitana. Gerente de proyectos especiales en la consultora Geoestrategias. Correo electrónico: israel@geoestrategias.com.mx

Abstract

The last mexican presidential elections showed the fragility of mexican democracy. The surprise result invite to use other analitic tools like spatial vote theories. The ideology of mexican parties changes over time, then it is posible deduce there is an electoral market which some theoretical call herestetic. We expose in a first part a theoretical part where we discuss several points of view of the problem. In a second part we analize with data the concepts of the exposed theories. from the perspective of different candiadtos.

key words: heresthetical, spatial vote theory, presidential elections 2012, Mexico, Electoral Geography

Introducción

Cuando se mostró que el pueblo mexicano daba su venia democrática para que regresara el otrora indeseado gobierno, la sorpresa desmoralizó a buena parte de la ciudadanía que consideraba tal hecho, producto de una decisión colectiva irresponsable. Determinar si el PRI implanta, o no, gobiernos autocráticos; y comprender el suceso, es materia de distintas disciplinas, muchas de ellas ajenas a la perspectiva de este trabajo, como la psicología social[3]. Aquí nos interesan los siguientes aspectos 1) La debilidad ideológica reflejada en el intercambio de electores en un mismo partido de una elección a otra y 2) Una mayoría que considera, con razón o sin ella, que regresa un partido autocrático, aunque éste último pierde el control sobre el gobierno, al que considera regido por sólo una minoría democrática.

La teoría espacial del voto[4] –que no debe confundirse con geografía electoral– explica los extraños mecanismos numéricos por los que a veces las

3 Ver el estudio de Visser citado en la bibliografía.

4 La teoría espacial del voto no tiene que ver con la geografía electoral. Sino con la idea de conceptualizar al electorado en un espacio (por eso es espacial) que puede ser de cualquier dimensión, pero normalmente lo modela en una (una línea) o dos (un Plano Cartesiano) dimensiones. En ese espacio mediante teoría de conjuntos, de juegos y matemáticas en general, resuelve problemas "electorales" como quien tiene más probabilidades de ganar, etcétera. La teoría ha aportado a la ciencia política y a las ciencias sociales en general, develando muchos principios a veces invisibles al juicio común. Por ejemplo, la paradoja de Condorcet, según la cual ciertos sistemas electorales permiten que pueda ganar una opción que no es mayoría debido a que los electores pueden tener distintas prioridades que formen parte en una elección. Las formulaciones matemáticas y los principios lógicos a detalle, escapan al alcance de este artículo, pero se citan las referencias donde se pueden consultar.

mayorías no gobiernan y, la lógica de por qué los partidos políticos tienden a parecerse unos a otros; a veces a tal grado que resultaría imposible distinguir sus descripciones (no sus estatutos, que esos podrían tener cierto contenido ideológico). Entonces los partidos navegan en su lucha política sin contenido ideológico, solamente como instrumentos de cambio casi mercantil, haciendo que la democracia funcione bajo los principios de la decisión racional pero con variables de oferta y demanda. Así, el trabajo de los políticos se convierte en generar juegos de estrategias de rentabilidad y de manipulación electoral que Riker llama herestiasis[5], misma que no es manifiesta o explicita por sus actores pero se deja entrever por la observación diferencial de los resultados en distintas elecciones consecutivas[6]. Es decir, las condiciones cambian, las acciones cambian; luego, reconocemos inductivamente la probabilidad de una estrategia. La lectura de los cambios de estrategias nos permite conocer un poco sobre las intenciones políticas. El PRI (Partido Revolucionario Institucional) se enfocó, en el 2006, a tácticas corporativas; en el 2012 tomó tácticas de comunicación masiva altamente rentables en el ámbito urbano, acoplándose a los cambios de la percepción pública. El PAN (Partido Acción Nacional) por el contrario, de realizar trabajo partidario urbano en el 2006, pasó a destacar en los medios de comunicación, sus programas sociales muy rentables políticamente en el ámbito rural. Por su parte el PRD (Partido de la Revolución Democrática) no cambió estrategias, obtuvo un nicho entre la población urbana mejor informada y un contacto casi físico en el ámbito rural poco rentable políticamente.

Para nuestro análisis no consideramos prudente restringirnos al estudio de los datos estadísticos solamente, pues en este particular caso, son decenas las teorías que existen para explicarlos y las conclusiones dependen, en buena parte, de cuales se elijan. Por ello se ha hecho un examen de algunas de las

5 Como Dice Vidal de La Rosa, el término no ha sido muy popularizado en Iberoamérica y hay muy pocas referencias. Este autor considera que Riker toma el significado del equivalente griego de herejía, por ello lo traduce como *heréstesis*. Por su parte Colomer lo traduce como herestética. El término original en inglés de Riker es heresthetic. Debido a la mayor tradición del término en los países sajones, por la mayor semejanza fonética con el término en inglés y usamos la traducción de Colomer de herstética, aunque el otro también es válido. De cualquier forma se entiende que es el arte de la estrategia política, donde conviene destacar el término arte y la ausencia del término ciencia.

6 Aquí es conveniente recordar la apreciación que hace Colomer al respecto (ver bibliografía). Dice que en la política el análisis sustancial se da a través de los resultados y de no las intenciones, cuestión que se tratará más adelante.

teorías disponibles y se han tomado las que mejor enlazan para explicarnos lo que vemos en los resultados estadísticos.

La sorpresa anunciada

En el mundo ha habido sorpresa de que en México haya ganado el PRI en las elecciones presidenciales de 2012. El periódico inglés *The Guardian* durante el proceso electoral, ofreció un seguimiento casi combativo a distintas irregularidades supuestamente cometidas por el PRI en la supuesta compra ilegal de tiempo de televisión y votos con la, que se intuía, una victoria segura del llamado tricolor. Un periodista del *New York Times* se sorprendía de que a pesar de múltiples escándalos, Peña Nieto parecía seguir con fuerza poco tiempo antes de las elecciones: *"Such publicity may be enough to send any candidate nosediving in the polls. Not here"*[7]. Al día siguiente de la votación el diario *Le Mond* de Francia, encabezaba la nota anunciando el regreso de "la dictadura perfecta", según el término inmortalizado por el escritor Vargas Llosa. Mientras, el *Wall Street* más amable y de forma eufémica, calificaba al candidato victorioso de telegénico[8]. Diarios alemanes como *Die Zeit* o el *Süddeutsche Zeitung* hablaban de que en México se retornaría a la corrupción y al nepotismo. Aquí no pretendemos hacer un análisis del PRI ni de determinar si técnicamente, sus gobiernos o algunos de ellos, constituyen despotismo, autocracia o dictadura. Simplemente debemos estar ciertos en que el imaginario colectivo lo ha concebido así; y concebirlo así, le devuelve el sitio de poder.

En el país el hecho era mirado por muchos como surrealista. Un "pueblo" (por usar el vocablo favorito de los políticos) que había vivido 60 años bajo el dominio de un sistema partidario concebido como autocrático, autoritario y muchas veces policiaco, que no ofrecía verdaderas elecciones pero sí muchos simulacros, había logrado en el año 2000 lo que parecía imposible, expulsar pacíficamente a ese partido enquistado en el poder; y luego, por su propia voluntad colectiva, le permitía regresar 12 años después. Más que párrafo de la historia pareció a muchos, un chiste de humor negro. En las redes sociales, en pláticas, y en notas periodísticas se dejaba ver una desmoralización generalizada entre buena parte de la población, que aplazaba a la sociedad a un supuesto

7 Archibold, Randal C. (2012)."In Mexico, a Candidate Stands Out Despite Attacks", Junio, *New York Times.*

8 De Córdoba, José; Nicholas Casey y David Luhnow (2012). "Mexico Restores Ex-Ruling Party to Power". Julio 2, *Wall Street Journal.*

retorno mortal sin salida, aunque sin perder la gracia: "este 2 de julio retrocede de tu reloj 80 años", decía una imagen circulando en la red social Facebook. Casi al término de la jornada los principales temas en las redes sociales indicaban mucha inconformidad y desesperanza. Para el caso de Twitter el hashtag fue #RIPMéxico; se hablaba de que la democracia era ilusoria, en #PREP los usuarios se quejaban de lo que consideraban irregularidades electorales, etcétera.[9] En las pláticas diarias de café se escuchaban referencias al cuento de Monterroso, "cuando despertó, el dinosaurio todavía estaba allí". Y en los pasillos universitarios los jóvenes del movimiento #132 y otras organizaciones convocaron espontáneamente a marchas masivas no solo en México si no en el mundo, en las que se buscaban, desesperada e inútilmente, pruebas de un fraude que desmintiera la realidad. Antes de realizar las corridas estadísticas para este trabajo, se realizaron varias observaciones a los datos del Programa de Resultados Preliminares 2012, del IFE, para reconocer si existían datos que reflejaran votaciones fraudulentas que fueran imposibles de analizar, como pueden ser que las votaciones a un partido superaran las totales; o bien, que hubieran inconsistencias aritméticas. Aunque hubo algunas inconsistencias, se distribuían los "beneficios" potenciales de éstas, casi en la misma proporción para todos los partidos; por lo que no se podía presumir de alguna mano electrónica con carga a una opción. En la democracia que en esencia, es institucional y de procesos, una imagen no vale mil palabras. En varias de ciudades del mundo se juntaban mexicanos y protestaban contra el regreso del PRI. Las imágenes podrían indicar una mayoría, sobre todo porque no había minorías que salieran a defender el regreso del PRI. Mientras millones de personas lloraban, algunas reían[10]. De las doctrinas políticas consultadas, ninguna tiene como idea principal que la democracia sea justa, la democracia puede ser clamada como aritmética, institucional, estocástica, a veces salvaje y hasta depredadora.

La desmoralización provenía de la reflexión de que un pueblo se había fallado a sí mismo, ya fuese por haber vendido su voto; por no haber ido a votar; o bien, por votar por el partido autoritario. La ira contra las personas que habían sido sorprendidas vendiendo su voto a cambio de la promesa de una

9 Para una reseña más amplia ver el documento de Iluminati lab mencionado en la bibliografía.

10 Aunque no quede constancia de la risa, es transparente el cinismo en las declaraciones de muchos políticos. El más admirable caso es el de Pedro Joaquín Codwell cuando dice "hay que dar vuelta a la hoja", o que "no hay evidencia de que el PRI haya comprado tarjetas de Soriana", etc. Pero ese mismo estilo se repite en muchos políticos.

despensa, se daba tanto en personas de educación básica como en intelectuales. El fallo a la confianza devela siempre la sorpresa de que no ha ocurrido lo que se espera de alguien o algo. Pero la sorpresa en este caso por parte de una mayoría no deseosa del regreso del PRI, era por la falta de memoria y por un equivocado concepto de democracia;no porque este tipo de hechos no ocurran con frecuencia, insólitos para el sentido común pero abundantes en la historia, y perfectamente explicables tanto por la teoría, como por el simple examen de los datos disponibles para el caso.

Mostraremos primero cómo trata la teoría existente los casos en que la democracia basada en elecciones multipartidistas, permite evadir preceptos supuestamente democráticos. Posteriormente, presentamos datos disponibles de las dos últimas elecciones presidenciales que dejan entrever cómo las estrategias de los partidos han sido electorales y no democráticas; es decir, orientadas al voto y no a las necesidades del país. Se apreciará cómo tales estrategias cambian en el tiempo, ajustándose a valores de mercado y cómo quien cambia su estrategia de mercado de forma adaptativa a deseos (y no a necesidades), es quien logra vencer en una contienda, donde lo que está en venta es un producto (la política) y para su compra está el voto, y no a la inversa como puede creerse, el voto no está en venta, la que está en venta es la política, y la moneda es el voto. Las personas que aparentemente vendieron su voto (acción incomprensible), realmente lo que hicieron fue comprar con su voto (acción comprensible).

Teoría para una decepción

Dijimos arriba que consideramos que la decepción se debió a la falta de memoria y al concepto de democracia. Analizamos ambos casos.

La falta de memoria y el recuerdo de La Boétie

En cuanto a la falta de memoria podemos citar los casos más recientes de regreso con comodidad democrática de los regímenes autocráticos; o incluso fascistas, en distintas partes del mundo. En América Latina han regresado al poder las derechas chilena y guatemalteca, que aún hoy, tienen cuentas pendientes con la historia y quizá hasta con la ley. Ciertamente no son los infractores quienes regresan, por lo cual se vuelve más un problema de interés reflexivo que legal.

Los hechos de forma aislada pueden sorprender, pero desde una perspectiva de la lógica social y también de la lógica "a secas", son perfectamente explicables como trataremos de ir exponiendo. Podría pensarse que esos retornos solo ocurren en nuestra época, pero el erudito precoz Étienne de La Boétie en su célebre ensayo, "El contra uno" (1548), ya analizaba, con ejemplos históricos, la vocación del ciudadano de servir, de someterse, voluntariamente, a un tirano; fundando así uno de los pilares inspiradores de la ideología libertaria.

Casi al principio de su obra La Boétie provoca al lector:

> De momento, quisiera tan solo entender cómo pueden tantos hombres, tantos pueblos, tantas ciudades, tantas naciones soportar a veces a un solo tirano, que no dispone de más poder que el que se le otorga, que no tiene más poder para causar perjuicios que el que se quiera soportar y que no podría hacer daño alguno de no ser que se prefiera sufrir a contradecirlo.

Su tono devastador sirve de estocada:

> ¿Cómo llamar ese vicio, ese vicio tan horrible? ¿Acaso no es vergonzoso ver a tantas y tantas personas, no tan solo obedecer, sino arrastrarse? No ser gobernados, sino tiranizados, sin bienes, ni parientes, ni mujeres, ni hijos, ni vida propia. Soportar saqueos, asaltos y crueldades, no de un ejército, no de una horda descontrolada de bárbaros contra la que cada uno podría defender su vida a costa de su sangre, sino únicamente de uno solo. No de un Hércules o de un Sansón, sino de un único hombrecillo, las más de las veces el más cobarde y afeminado de la nación, que no ha siquiera husmeado una sola vez la pólvora de los campos de batalla, sino apenas la arena de los torneos, y que es incapaz no solo de mandar a los hombres, ¡Sino también de satisfacer a la más miserable mujerzuela! (La Boetie: 47).

Para La Boétie el humano es débil y no solo acepta ser gobernado sino que promueve y eleva esa situación a la máxima expresión de esclavismo, y más aún, no desea ser gobernado por cualquiera, sino por un tirano. Luego trata de calificar esa actitud pero no acierta si llamarla cobardía. El pensador francés se cuestiona ¿Cómo puede ser que un solo hombre someta a cientos, miles o millones? y es contundente en su respuesta: "Son, pues, los propios pueblos los que se dejan, o, mejor dicho, se hacen encadenar, ya que con solo dejar de servir, romperían sus cadenas".

Cuando busca explicar, concluye que *es la costumbre a la esclavitud la que permite al ser humano ofrecerse a sí mismo como víctima*. Si los cuestionamientos anteriores hacen eco en nuestra época y sentimos que están hablando mal de nosotros, más lo hace su referencia a la facilidad de recuperar la libertad: "Si,

para obtener la libertad, no hay más que desearla; si, para ello, basta con quererla, ¿Habrá nación alguna en el mundo que estime su precio aún demasiado elevado para obtenerla mediante un simple deseo?" Hoy, el único esfuerzo del ciudadano es la inocua y simple tarea de votar.

Todas las preguntas que se hizo La Boétie hace siglos se potencian cuando un gobierno que en el imaginario colectivo es visto como un tirano, es invitado a regresar con un simple deseo. La Boétie dice no comprender que los hombres no tengan fuerza suficiente para desear libertad. Arriba sorprendentemente a un punto de vista casi psicoanalítico, varios siglos antes de que fuera creado. "Los hombres solo desdeñan, al parecer, la libertad, porque, de lo contrario, si la desearan realmente, la tendrían. Actúan como si se negaran a conquistar tan precioso bien únicamente porque se trata de una empresa demasiado fácil." Dos siglos después, Rousseau daría su explicación con el concepto de contrato social concediendo que el humano acepta perder parte de esa valiosa libertad, a cambio de la seguridad proporcionada por el Estado, que evita que gobierne la ley del más fuerte.

La Boétie califica al ser humano cómplice de su propia desgracia. Y procede entonces a mostrarnos que el amor a la libertad es un hecho natural en contradicción con los actos de sometimiento. No tiene duda en incluir las democracias en el mismo rango de la tiranía. "Hay tres clases de tiranos: unos poseen el Reino gracias a una elección popular, otros a la fuerza de las armas y los demás al derecho de sucesión" (*Op.* Cit., 53)

"Es cierto que, al principio, se sirve porque se está obligado por la fuerza. Pero los que vienen después se acostumbran y hacen gustosamente lo que sus antecesores habían hecho por obligación". Así, la comparación que hace del servidor voluntario con Mitrídates, que se acostumbró a tomar veneno, nos recuerda irrevocablemente a Nietzsche[11] cuando llama al Estado: el lugar donde todos bebemos veneno juntos. Si nos excedemos en estas líneas con la dosis de La Boétie es precisamente porque es un ícono en el pensamiento crítico y nos interesa hacer una antología del poder, para lo cual hay magnificas obras autorizadas, sino mostrar uno de los íconos de la visión libertaria muy importante

11 "Estado llamo yo al lugar donde todos, buenos y malos, son bebedores de venenos: Estado, al lugar en que todos, buenos y malos, se pierden a sí mismos: Estado, al lugar donde el lento suicidio de todos –se llama «la vida»", en Así habló Zaratustra.

porque es quien nos dice por primera vez que ese veneno que él llama poder, cuando es administrado lentamente, a través de generaciones, permite a quien lo toma, acostumbrarse a él sin morir.

Esa lectura de la libertad, pesimista, sin duda erudita y poética, renacentista, hecha por un adolescente de la época que no alcanzó la edad madura. Para quien el ser humano no tiene remedio, ha contribuido con la auscultación de la humanidad y de las ideologías políticas. Esa visión del auto-esclavo puede explicar ciertos aspectos de la democracia, pero de ningún modo explica los fenómenos que ocurren en el mundo electoral, pues tienen mecanismos lógicos, a veces ajenos a la voluntad "popular". Una lectura moderna de La Boétie es la de Beauvois, quien con experimentos de psicología social ha mostrado la importancia de la obediencia en el ser humano y cómo ésta limita su libertad, dejando reducida la democracia a un simple simulacro donde, en efecto. se pregunta al ciudadano que quiere, pero querrá las respuestas previamente programadas. Una lectura semejante es la del periodista, el ciudadano, o el observador inconforme con un proceso electoral que aun cuando fuese legal, no brinda a todos las mismas oportunidades. Pero seguimos teniendo a La Boétie de referencia. Es contundente, el hombre es esclavo bajo cualquier sistema de gobierno. Para que el pueblo tuviera el poder se requeriría la ausencia del tirano; es decir, de cualquier gobernante. Sin embargo, millones de páginas se han escrito para definir un gobierno democrático.

El volátil concepto de democracia: poder del pueblo y poder de la heréstesis

Se esté o no de acuerdo con la visión de La Boétie, habría que ser un tanto inocente para que en esta época de información casi ilimitada, alguien definiera la democracia como el poder del pueblo[12]. Quizá aun aceptándose la definición, habría problemas posteriores al definir qué es "pueblo" y qué es "poder".

Sobre el primer problema de definir "poder", debemos decir que en principio, es un asunto subjetivo (cuando decimos qué es) pero después se vuelve objetivo (cuando decimos quién lo tiene), porque no hay duda de que existe[13]. Si

12 Ver la reflexión de Sartori en el primer capítulo "Definir democracia", de su obra incluida en la bibliografía.

13 Aquí quizá Ortega y Gasset desde su perspectivismo, corregiría para decirnos que el estado no es una cuestión

bien el poder existe, siempre lleva atado el concepto de "Estado", concepto aún más nebuloso que el de democracia; a tal grado que hay teóricos que dudan de su existencia material[14]. Primero deseamos saber qué es pero finalmente sigue una cuantificación. Quizá por eso la ciencia política se ha visto "invadida" por la estadística, el cálculo, la cartografía y hasta la matemática, cuando busca definir la democracia. Dieciseís años antes que La Boetie invitara a arrancar a los tiranos el poder, Maquiavelo invitaba a éstos a conservarlo, sobre todo frente a extranjeros, mediante una serie de estrategias entre las que destacaba la necesidad de medir las fuerzas. El poder (subjetivo o no) termina siempre en una medición de fuerzas objetiva, y como toda medición, en cálculos, en el más simple de los casos, aritméticos. Aquí es donde las cosas se complican y entran a ayudar los modelos y la parte cuantitativa y lógica de la teoría electoral.

El gobernante estima el poder de sus gobernados con lo que Riker llama herestesis que en parte, incluye todas las técnicas ofrecidas por Maquiavelo pero superadas hoy día con ayuda de los sistemas computacionales y diversa tecnología. La herestesis cuyo significado puede relacionarse a la "herejía"[15], no es otra cosa que la manipulación de los procesos democráticos para desviarlos a un resultado, sea de forma legal o ilegal. Según Riker, el concepto que define tiene tres elementos 1) Control de agenda como pueden ser acciones que favorezcan a un resultado; 2) Votación estratégica, procedimientos legales o no para la administración de resultados; 3) Manipulación de dimensiones, redefinición de situaciones para crear alianzas más fuertes. Así como a Maquiavelo le parece tan natural la herestesis (aunque no la llamara así) como a La Boetie la libertad, a la mayoría de los estados les parece legítima desde el momento que defienden el estado. Así que ya sea usando definiciones convencionales de la democracia, o las que los institucionalistas y estructuralistas de todos los tiempos nos han legado o bien el edificio teórico de la elección racional, y sea la democracia una institución o un instrumento para la reproducción del

subjetiva sino de perspectiva, ver de este autor "el origen deportivo del estado". Ver bibliografía.

14 En una exposición teórica impecable y erudita, Clemente Valdés en su libro señalado en la bibliografía "La invención del estado", muestra su concepción como ese concepto es una entelequia de distintos entes, desde empresas, gobiernos, aristócratas, para dominar a parte de la población. Si bien el marxismo señala que el estado es un instrumento de las clases dominantes, no duda de su existencia. Para Valdés el estado realmente es una fantasía que permite a los empleados del gobierno cobrar de forma excesiva. Así, el estado es una invención lingüística, entre otras para perpetuar esa fantasía.

15 Ver el artículo de Vidal de la Rosa en la bibliografía.

sistema, siempre que hablemos de democracia si vamos más allá del que y nos asomamos al cuanto, quien, como, acabaremos haciendo cuentas.

Sobre el segundo problema, el de definir quién o quiénes son "pueblo" se puede decir que es un concepto en constante cambio que en consecuencia, transmite su evolución al concepto completo de "democracia". La democracia estadounidense que para bien o mal es ejemplo en todo el mundo, no consideró "pueblo" (al menos pueblo con poder) a las mujeres[16] hasta 1917 en Nueva York y otros estados, y hasta después de la Segunda Guerra Mundial en el resto de ese país; tampoco a los individuos de raza negra se les concedió ser parte de ese pueblo decisor hasta 1965, pero aún hoy, en ocasiones, son sustraídos fácticamente de su derecho elector por medios de "intervención" electoral (herestética) como el gerrymandering[17], actividad que permite, sin robo directo de votos, alterar sutilmente los resultados mediante la manipulación de los límites distritales, colocando en un solo distrito grandes áreas opositoras y por el contrario, creando muchos distritos de áreas afines, con lo que en un sistema de voto agregado se multiplican los votos del partido beneficiado. Podría sorprender que esta técnica de manipulación la hayan inventado en el partido demócrata, poniendo en jaque la misma definición de democracia, cualquiera que esta sea. Hoy, en el Siglo XXI, ni siquiera todas las trampas son sutiles. Se han documentado también en Estados Unidos las prácticas de fraude electoral[18] que parecerían patente exclusiva del mundo en desarrollo, y aún así, resultan "civilizadas" si se comparan con los procesos electorales ensangrentados de países como Jamaica donde puede haber durante una sola jornada electoral ochocientos muertos en zonas populares (Moser: 2). Muchas veces los conflictos sociales son planeados por los políticos, con claros propósitos electorales. Tal

16 Muy especial interés merece el caso del grupo llamado Antisufragistas, que confirmando las tesis de Laboettie, tampoco se consideraban así mismas "pueblo" y alegando un sinfín de motivos renegaron durante dos décadas a su derecho al voto (Jablonsky)

17 Para una discusión de sobra amplia de este tipo de acción, véase el libro de Mark Monmonier citado en la bibliografía de este artículo, "Bushmanders and Bullwinkles: How Politicians Manipulate Electronic Maps and Census Data to Win Elections". Ahí se podrá observar como las redistritaciones llamadas salamandra, pueden generar un ganador donde originalmente no lo habría, sin otra acción más que acomodar los distritos de otra forma. Este recurso se utiliza sobre todo contra grupo raciales identificados con algún partido.

18 Ver el libro de Gumbel citado en la bibliografía, donde se describen o denuncian técnicas de fraude electoral en una de las democracias más sólidas del mundo. También puede verse la referencia en franklin pp. 185 donde relata como en Baltimore las bandas delincuenciales hacían rondas cerca de las fábricas para emborrachar a los votantes y controlar las elecciones y esto era considerado aunque ilegal, una actividad normal. Los jueces que juzgaban dichas elecciones aceptaban sobornos velados.

es el caso de los conflictos étnicos y electorales en la India (Wilkinson, 2004). Visto así, el pueblo votante es un conjunto de personas definidas más por la necesidad de una época que por la lógica o la justicia y se excluyen normalmente poblaciones en su momento vulnerable, ya sean mujeres, pobres, niños. Pero la susceptibilidad a la vulnerabilidad cambia, y no siempre son vulnerables los mismos tipos de personas.

La maleabilidad de la definición del pueblo, al menos para términos de ejercicio de poder (que es para lo que alguien podría querer ser pueblo y no tanto para pagar impuestos), ocurre en todo el mundo. Aunque pudiera pensarse que hoy en todo el mundo ya se considera a toda la población como pueblo elector, no es así, al menos en ningún lugar no lo son los recién emigrados ni tampoco los niños[19], y toda iniciativa por incluirlos es tachada de locura. En cambio, los prisioneros comienzan a ganar ese derecho de ser "Pueblo" votante en muchos países[20]; aunque en México no. Si a la concepción de "pueblo" se le brinda un atributo histórico entonces se cae en una contradicción mayor; por ejemplo, los migrantes mexicanos dentro del territorio que antiguamente formaba parte de su país, no son pueblo en ese territorio. Con algo de imaginación, podemos imaginar que algún día voten mediante algún mecanismo los animales como se les hiciera creer a los animales de la granja de Orwell, o quizá al contrario, que nuevamente el voto sea sumamente restringido y sea nuevamente solo para los viejos, o para los hombres, o porque no para las mujeres. Todo depende de las necesidades económicas, biológicas y el balance de fuerzas. Entonces las definiciones de democracia abalaran esas nuevas concepciones.

Elecciones y la definición aritmética de poder: la institucionalización de la incertidumbre

19 Ahora se comienza a hablar del Demeny Voting como una forma para que los niños voten; es una idea del demógrafo Demeny; según la cual, a los padres se les entregan votos adicionales que deben llenar con la decisión de sus hijos, el autor considera que esto ayudaría a detener la caída poblacional. En este momento muchos lo consideran una idea ridícula pero en Hungría el gobierno ha analizado la posibilidad de proveer a las madres de niños, votos extra en el formato Demeny Voting, para que los pequeños ejerzan su derecho. Ver por ejemplo "Hungarian mothers may get extra votes for their children in elections", Leigh Phillips, en The Guardian, Domingo 17 Abril 2011. La idea va ganando lentamente terreno en las organizaciones mundiales que ya la practican a pequeña escala a forma de juegos. También Aoki ha sugerido la misma política en Japón, en el texto que se cita de él en la bibliografía.

20 Según Ewald (Ewald, 2009) 17 países europeos no tienen ninguna prohibición para que los prisioneros voten. En otros países es ilegal prohibir el voto a prisioneros no hay mecanismos para que lo hagan. En otros 11 países europeos unos prisioneros pueden votar y otros no ya sea por el tipo de crimen que cometieron o por la duración de la sentencia y 12 países europeos prohíben el voto.

Tenemos entonces que la democracia resulta anclada a dos conceptos no anclados, navega por todos lados sin rumbo. Si definir "pueblo" y "poder" es complicado cuantificarlo. La ciencia política, normalmente cualitativa, en lo que a democracia se refiere, siempre se ha visto "invadida" por otras áreas de razonamiento cuantitativo como las matemáticas, la estadística, la economía y la cartografía, pues al encontrar siempre el precepto de la mayoría en la democracia, lleva irremediablemente a la acción de contar, pues no hay mayorías cualitativas y las definiciones pareciera que acaban siempre siendo auditadas por ciencias exactas. Quizá por eso, la teoría de la elección racional toma ventaja contra las otras teorías a la hora de hablar de democracia, reduciéndola a veces a procesos electorales. Pero hasta ahora no se conoce de democracia que no acabe de un modo u otros en elecciones.

Por eso para Weber y para toda una corriente sociológica y económica, la democracia no será más que una forma de gobierno y método de selección y autorización de gobernantes y no, una clase de sociedad o de código moral. Para los filósofos de la política como Dussell, la democracia es algo más complejo, "un sistema perpetuamente inacabado" "una institucionalización de las mediaciones que permiten ejecutar acciones e instituciones, ejercicios delegados del poder, legítimos" (Dussell, 2006: 55). Sustraído de esos principios, el poder puede ser fetichizado; es decir, extraído de su esencia, y puede tener objetivos diferentes a los que disfraza, coincidiendo así con los estudios experimentales de Beauvois.

A pesar de la inmensa variedad de perspectivas y de sus contradicciones, Przeworsky desestima un poco la definición de democracia, pues indica que prácticamente todas las definiciones; aunque no sean equivalentes, se encuentran correlacionadas, pero ya sea que la democracia sea solo una especie de sistema de selección, conteo y casi logística, o que deba representar un código moral, siempre origina incertidumbre. Así, define la democracia como la institucionalización de la incertidumbre.

> To summarize this description, let me extract tree aspects of democracy that are crucial for the process of transition. First, democracy is a form of institutionalization of continual conflicts. Second, the capacity of particular groups to realize their interest is shaped by the specific institutional arrangements of a given system. Finally, although this capacity is given a priori, outcomes of conflicts are not

uniquely determined either by the institutional arreangements or by places occupied by participants within the system of production (Przeworski, 1986: 58).

La incertidumbre en la democracia se da por muchos motivos. Pero uno muy importante es la variedad de opiniones, y de visiones y su combinación que se vuelve prácticamente, infinita. Siendo que solo existen ofertas finitas de poder.

La política como mercancía, el voto su moneda: de Shumpeter a Macpherson

Desde la teoría económica de Shumpeter, no hay mucho problema en ver el voto como una mercancía, quien "compara explícitamente el accionar de los compradores de votos con los de los empresarios que venden mercancías de diversos tipos a una clientela orientada en parte por su experiencia y sentido de conveniencia, y en parte por la influencia de la propaganda. Pero a diferencia del consumidor, el votante promedio tiene una posición más endeble para obtener información, no solo sobre la calidad del producto que está dispuesto a adquirir mediante su voto (por ejemplo la eficiencia y honestidad del gobierno, o simplemente su sano juicio sobre los asuntos públicos), sino que con frecuencia compra (es decir, vota) productos cuya eficacia o capacidad de dar la satisfacción que promete, no está ni garantizada ni probada. Más aún, se postula una diferencia radical entre la conducta del consumidor soberano y el ciudadano, presa de sus pasiones y de la desinformación. El elector, a diferencia del consumidor en el mercado, es visto como un ente guiado por sus impulsos y su instinto de rebaño. Esta apreciación a veces es atenuada pero, en todo caso, el papel del votante ciudadano es bastante circunscrito. Avala o rechaza entre alternativas vagamente comprendidas y sobre las que, a final de cuentas, no tiene control. (Vidal de la Rosa, 2010)

Si bien desde el modelo marxista puro, resulta imposible situar la política como una mercancía pues no tiene valor de uso ni de cambio, desde el punto de vista del marxismo humanista sí lo puede ser. Macpherson, inspirado en Shumpeter que ve el sistema electoral como análogo al sistema mercantil, imagina la democracia y en general los sistemas políticos actuales no como un sistema moral sino de mercado donde los políticos son los empresarios que venden sus bienes políticos a los electores que son una especie de consumidores y registran sus preferencias de consumo mediante el voto (que bien podía ser

visto como la moneda de cambio). Así las elecciones resultan análogas al sistema de precios con equilibrio entre oferta y demanda (Townshend: 22). Habría que agregar que se añade el voto como la moneda o el canal para los intercambios.

Es importante señalar que para Macpherson ese sistema se da lo mismo en un sistema capitalista que en uno socialista. Primero observa los principios de Hobbes quien define una sociedad donde las acciones se toman como resultado del balance de las fuerzas de unos contra otros. "Every man is in the market of power, either as supplier or demander, for everyone either has some power to offer to others or wants to acquire the power of some others" (Macpherson: 39) Se aventura a definir el menor número de tipos de sociedad para proceder a analizar cómo se establece el poder en ellas. Llega a tres modelos de sociedades, 1) la sociedad de estatus, 2) la sociedad simple de Mercado, y 3) la sociedad posesiva de Mercado que es la que se vive actualmente y es distinguida de las otras porque el trabajo está mercantilizado. Esta teoría del individualismo posesivo tiene como fundamento que en esta época el ser humano tiene como mayor precepto acumular todo lo que considere escaso, y vivimos una sociedad de este tipo que lleva una lógica de mercado en todas sus conductas. Entonces la política es competitiva también, se busca ganar sin necesidad de promover una ideología sino simplemente para acumular, adeptos en este caso.

De esta concepción se desprenden como consecuencia que los resultados electorales no dependen de las plataformas propuestas por los candidatos. En ese sentido nos movemos a una esfera electoral donde lo que importa es la oferta de valores que haga un candidato más no su ideología. En México es común ver ese aspecto en la mercadotecnia electoral reducida al fetichismo de objetos que valen poco o para fines prácticos casi nada, y que con la imagen de un político adquieren un valor porque fue gratis. Canastas para las tortillas, camisetas de tela barata, gorras, casi cualquier cosa adquiere un valor.

El dolo bueno y la violación del mandato

El voto como moneda también está sujeto a la promoción y la publicidad que todo producto conoce en el sistema de consumo actual. El producto político ofrecido se anuncia por los medios y campañas. A tal grado ha llegado la importancia de las campañas políticas que se ven como guerras publicitarias. Sin

embargo, casi sin excepción, una vez entregado el producto político, los electores podrán corroborar que es diferente a lo que "pagaron".

La acción de entregar algo distinto a lo ofrecido, es decir, a gobernar de un modo diferente al prometido, se enmarca en lo que se ha llamado violación del mandato. Sin embargo, tiene las mismas características que el que legalmente tiene el dolo bueno que según los juristas no es otra cosa que paradójicamente, el engaño sin malicia, y no lleva malicia pues el cliente sabe que lo que le está siendo prometido no es posible de cumplir, por ejemplo volar luego de tomar una pastilla refrescante, crecer instantáneamente luego de tomar un cereal, etcétera. La constitución mexicana no prevé como ilegitima la situación en la que un candidato no cumpla sus promesas, las legislaciones en general, no obligan a cumplir promesas de campaña, quizá porque son como cualquier otro producto mercantil que tiene derecho a engañar con dolo siempre y cuando sea "bueno". Nuevamente los hechos dan la razón a La Boétie, el político engaña al que quiere ser engañado. Las empresas contratan para su publicidad a creativos, no a pedagogos, y la ley no les exige a los primeros que cumplan, no importa si anuncian productos para uso diario o para la política. Para la ley su trabajo es equivalente al de un escritor.

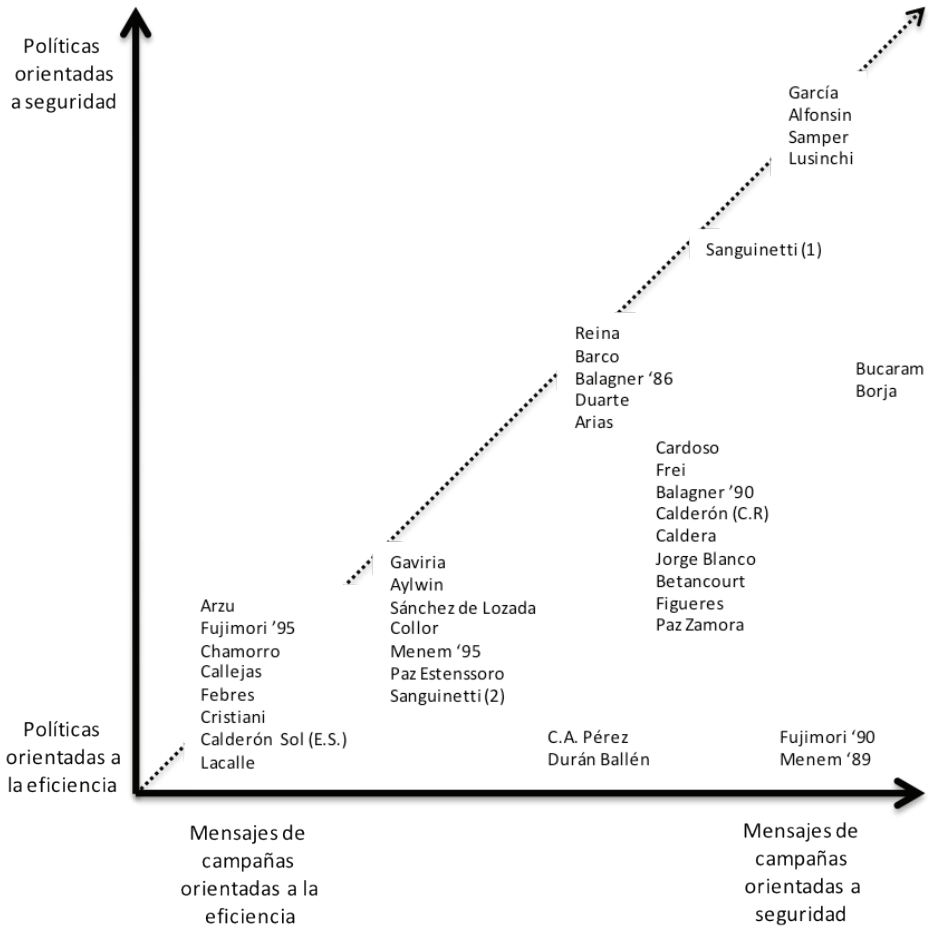
En la figura se muestra una versión del diagrama que ofrece Stokes (2004), para representar la violación de mandato en los ejemplos latinoamericanos. Stokes considera que una política determinada puede ser ubicada en un plano cartesiano donde X se localizan los mensajes de campaña y en Y los actos realmente llevados a cabo durante las campañas. Más cerca del cero están las políticas orientadas a la eficiencia y más lejos las orientadas a la seguridad. Así, los políticos que prometieron y cumplieron políticas eficientistas (a veces llamadas neoliberales o de derecha) estarán en el cero, en el lado opuesto (esquina superior derecha) de quienes prometieron y cumplieron políticas de protección (a veces llamadas de izquierda), ambos sobre la línea como todos los que hayan cumplido el tipo de política que en campaña hayan propuesto. Vemos en la gráfica que no hay nadie por arriba de la línea, es decir, nadie de los analizados llevaron a cabo políticas más proteccionistas de lo que ofrecieron, en cambio, hay muchos debajo de la línea, es decir, que llevaron políticas más eficientistas de lo que prometieron, como aquellos que manejaron mensajes de seguridad pero realizaron políticas de eficiencia, como Carlos Menen

en Argentina que promovió el no pago de la deuda pero en el poder mando a negociar a Washington de inmediato, o Alberto Fujimori en Perú por su parte, quien en campaña proponía no aumentos sorpresas y en su mandato se dio una ola de los mismos. Carlos Andrés Pérez en Venezuela, en campaña, ofrecía incremento salarial escalonado para una vez en su despacho ofrecer a los empresarios que no habría aumento (Stokes). Ver Figura 1.

Una mayor distancia hacia abajo de la recta trazada representará una mayor violación del mandato. Podemos complementar con el caso de México donde cada candidato ofrece tradicionalmente reducciones de impuestos y lo primero que hace al entrar al gobierno es incrementarlos, sin que eso les cueste o les cueste poco. Sin embargo, como todos los políticos cometen violación del mandato, pierden ventajas relativas con respecto a los otros "oferentes" del producto político. En Latinoamérica otros gobiernos definidos como de izquierda tomaron al menos algunos rasgos neoliberales, pero sabiendo que tendrían que afrontar nuevas elecciones moderaron sus posturas con algunos beneficios a la población. También algunos gobiernos como los de Argentina y Brasil mejoraron su imagen frente a la banca internacional, que les permitía a ambas partes (bancos y gobiernos) "presentarse como vencedoras de la negociación" (Rosso: 4). De aquí entendemos que de ideologías no vive el hombre, la mercantilidad electoral se da en condiciones muy curiosas, peores que las de un mercado de productos físicos. Imaginemos a un consumidor asistiendo a la Procuraduría del Consumidor porque su vendedor (el político) no le cumplió lo prometido. Sería imposible debatirle el punto.

Figura 1

Mensajes de la campaña y las políticas económicas de Presidentes de América Latina 1982-1996



Fuente: Stoker, 2004.

La mercadotecnia electoral consiste en vender deseos políticos sabiendo de antemano que se entregarán acciones diferentes sobre entendiendo que el espectador sabe que toda promesa política es una exageración. En ese sentido el voto es una moneda de intercambio a corto plazo y los políticos asumen

marcas, lo cual pueden hacer muy cómodamente bajo el esquema de partidos. Los mandatos dejan de ser mandatos y pasan a ser lemas publicitarios con el sobrentendido de que no pueden cumplir y a los que se les ha extraído la obligatoriedad. Ya que no hay garantía de devolución del producto ofrecido todo depende de cómo se ofrezca, qué y en qué medios se presente; sin importar cómo se lleven a cabo las políticas o situaciones propuestas una vez ganadas unas elecciones. Como en los productos del mercado, la mercadotecnia hace la difícil tarea de hacer que lo importante no sea el contenido (ideología en este caso) sino la envoltura. Muchos políticos se dan el lujo del cinismo, es célebre la fotografía de un político de aquel entonces Humberto Roque, haciendo una seña obscena, cuando los priístas lograron aumentar el IVA de 10 a 15%.

Sería abusivo decir que esto solo ocurre actualmente en Latinoamérica, también pasa en las economías industrializadas de todas las épocas y de todos los lados de la geometría política. Esto es importante recalcarlo porque podríamos pensar que es un problema de la falta de madurez del contrato social, pero es más bien un problema de la espacialidad de la democracia. Un caso ilustrativo es el de una madre en Inglaterra que llevó a la corte la suspensión de una beca para su hija cuando Blair en campaña había ofrecido lo contrario, el juez indicó que "desde el punto de vista legal las promesas en campaña era irrelevantes" (Stokes: 3). Eso es el dolo bueno[21] que la ley contempla hoy pero que a principios del Siglo XVII Johathan Swift calificaba como simple mentira política: "se pensó durante mucho tiempo que la mentira era, en Francia, un privilegio natural de la derecha. Pero, más allá de sus loables esfuerzos, no supo conservar esa exclusividad" (Swift, 2006). Y antes Tocqueville ya acertaba al decir que "la democracia acaba siempre igualando las condiciones. Abolidos todos los privilegios, la mentira se ha democratizado" (*Op. Cit.*). Esto es porque la mentira no proviene del carácter del partido o del candidato, sino de que una elección sea un proceso de intercambios casi mercantiles.

El voto mercantil sepulta los fragmentos que pudo tener de ideología el voto. Ya no se defienden sistemas económicos o sociales. Przeworski tras plantear que el surgimiento de democracias en todo el mundo en las presentes décadas, incluyendo México, es una consecuencia del fracaso actual de sistemas que

21 Un comentario ilustrativo al respecto se puede ver en "El dolo bueno y la política", Bernardo Batiz, en La Jornada, lunes 29 de septiembre de 2008.

económicamente funcionaron en pasadas décadas, se pregunta si las democracias emergentes funcionarán. (Przeworski, s/f)

Los políticos entonces son vistos como buscadores de renta que deben ofrecer determinadas propuestas, si quieren obtener determinados segmentos (targets). Se ajustan según el beneficio medido en votos. Son entes dinámicos como los productos, con capacidad de adaptación que requieren de estrategias de venta. Aunque el dolo bueno, es una de las estrategias más comunes en lo electoral, no significa que en las elecciones no haya dolo común. Muchos estados echan mano de la intervención no legal como el *guerrymandering* dejando el dolo bueno y pasando al dolo común, ya sin cobijo de la ley pero con probabilidades extremadamente bajas de ser reprendidos. Los gobiernos buscan legitimidad, hasta en la China totalitaria el partido comunista hace concesiones para que haya elecciones a niveles locales en villas, ganando índices de legitimidad (Landry). Cuando la forma tradicional de concertación no funciona, pueden proceder a la estrategia, o hasta la trampa. Cuando los partidos o los gobiernos hacen trampa electoral, no siempre es para tomar el poder, a veces incluso puede ser para llevarlo con comodidad, Magaloni por ejemplo apunta que no queda claro si el presumible fraude electoral en México en 1988 habría servido para permanecer en el poder presidencial o simplemente para obtener una mayoría más cómoda en las Cámaras (Magaloni). En el contexto de lo hasta aquí escrito, valdría la pena recordar que el mismo político Manuel Bartlet quien declaraba la caída del sistema aquel seis de julio electoral, dos décadas después pasaría a las filas de la izquierda. Hay algunos políticos que han militado en los tres principales partidos de México. Y hay muchísimos que han militado en dos. El hecho solo será una figura grotesca si no lo vemos como el hecho comercial que es. Causa un poco de revuelo unos días cuando un refresco cambia de presentación. Cuando los bancos cambian de dueño, hay algunas opiniones de expertos y ya. Nadie habla de traiciones. Así, el político es comprendido cuando cambia de envoltura, porque dentro de ella no hay nada. Esa carencia de contenido que humanamente resulta en una tragedia se compensa con el perdón a la ausencia moral.

Al tener un carácter mercantil las elecciones, las opciones políticas se sitúan en un esquema cartesiano de oferta y demanda donde ellos ofertan y a partir de eso ganan electores que constituyen una demanda. De aquí se desprenden

consecuencias prácticas y las teorías espaciales del voto que pasaremos a examinar.

La espacialidad electoral[22]: mercancía en aprietos

Un partido es preferido si es más confiable y es más confiable si practica menos violación del mandato (Stoke, 8). Sin embargo, ¿Qué ocurre cuando ninguno de los partidos que ofertan, realmente son confiables? Todo el peso del juego democrático pasa a factores logísticos, como compraventas, medios de comunicación, mítines, discursos de éxito, siempre polémicos, etcétera. Parece ser que es lo que ha ocurrido al menos en México.

De Hotelling a Arrow

Al convertirse el voto en moneda de cambio, la lucha ideológica deja de existir dejando al libre movimiento del mercado la adhesión de electores. Si los partidos conservaran su ideología, no podría ser tomada la política como mera mercancía. Es curioso –aunque ya no debe causar sorpresa– cómo los llamados modelos espaciales del voto, toman su esencia de un modelo económico y no político. El economista Hotelling (Hotelling, 1929) en su célebre e histórico artículo *Stability and competition*, planteó el principio de mínima diferenciación según la cual, un imaginario mercado lineal (por ejemplo una calle) donde se ubica un competidor libre y dinámico (digamos una tienda que puede cambiar de posición a lo largo de esa calle imaginaria cuando quiera), tiene por localización ideal, el punto medio de la línea si es el único competidor. Cuando entran dos competidores la posición ideal en conjunto es que ambos se queden en el punto medio de una mitad diferente. Sin embargo, en el mercado los competidores no se ponen de acuerdo, por lo que los dos querrán estar en medio de toda la línea como si fueran el único competidor. El mismo Hotelling amplió su observación a un mercado no territorial donde la línea no representaba una calle sino un espectro, ya fuese de precios, calidades, etc. Así la ley de Hotelling establece que los oferentes tienden a ofrecer aquello que tiende a la media. A semejar precios, productos. Esta observación tuvo consecuencias teóricas en dos direcciones, por un lado la consecuencia territorial en la geografía de mercado

22 Como podrá desprenderse del contenido de este artículo. No debe confundirse el análisis espacial de las elecciones con la Geografía Electoral, la cartografía electoral o el análisis territorial electoral.

que desarrollaría posteriormente Applebaum que serviría para el desarrollo del geomaketing y la teoría de localización comercial y por otro lado la teoría espacial del voto cuando Arrow amplio estas ideas a un espectro político, así, considerando la política como un bien comercial.

El problema de Hotelling, realmente representa una paradoja pues esa situación no se da en realidad en un mercado porque es un espacio de densidad heterogénea, pero en lo electoral si se cumple. Según Eiselt, La solución la comenzó a presentar hasta 1979 D'Aspremont (Eiselt: 139). Y en forma más general Nash con su teoría del equilibrio que aplica en múltiples sentidos (Eiselt: 16).

> In addition to locating facilities such as warehouses, retail stores, fast food outlets, gas stations, or other facilities of this nature, it has also been suggested to use location models for seemingly unreleated problems such as the design of brands, the determination of position for political candidates, or the allocations of task to employees (Eiselt: 140).

Así, podemos imaginar la localización de un producto no necesariamente en una calle, sino como si las abscisas de una gráfica fueran esa calle representando cualquier variable, por ejemplo el espectro político. La aplicación directa es el teorema de Arrow que indica que en todo "mercado electoral" de dos competidores las ofertas tenderán a la media.

Los tres bandos: de Arrow a Duverguer

Entonces, la geometría electoral que normalmente se reduce a izquierdas y derechas y cuya figuración es un resabio del acomodo en la antigua cámara inglesa, estará cubierto por ofertas casi iguales. Cuando existen dos partidos, las teorías espaciales del voto tienen hipótesis muy claras, sin embargo las cosas se complican cuando aparecen tres partidos.

Gardner (Gardner, 1997), analiza textos de Steen donde se representa un problema similar al de Arrow pero donde hay más de dos oferentes desde el punto de vista matemático. Bajo situaciones hipotéticas nos muestra cómo cuando hay un sistema electoral de tres partidos, surge el problema de las mayorías cíclicas y la paradoja electoral concebida desde otra perspectiva hace varios siglos por Condorcet, según lo cual, se pueden dar situaciones en que se rompe la lógica, por ejemplo que si hay varios oferentes A, B y C, donde A es preferido sobre B, y B sobre C, da como resultado que gana C. La solución a la paradoja escapa

del alcance de este escrito, pero se refiere a la composición de los grupos. En la democracia no solo importa quién tiene la mayoría, sino, como estas mayorías se combinan entre distintas preferencias. Ante esta inconsistencia del sistema electoral, ha habido muchos modelos electorales que proponen victorias más justas como el método Hare o el Borda[23], que han tenido consecuencias en la democracia como la implantación de las segundas vueltas.

Si bien los desarrollos de los que se ha hablado, hablan de la posibilidad aritmética de esas paradojas, es Duvergner quien le da un sentido político y reconoce por primera vez que aunque "democracia" y "elecciones" son términos diferentes, el sistema electoral tiene gran influencia sobre los hechos políticos e inauguró importantes debates en torno a los sistemas electorales cuando formuló sus conocidas leyes que encajan muy bien con el sistema mexicano, aun cuando alguna vez declaró que este sistema era difícil de comprender.

" a) a majority vote on one ballot is conducive to a two-party system; (2) proportional representation is conducive to a multiparty system; (3) a majority vote on two ballots is conducive to a multiparty system, inclined toward forming coalitions." (Duvergner, 1972). Es decir, los sistemas proporcionales tienden al pluripartidismo mientras que los mayoritarios al pluripartidismo moderado[24].

Sartori critica a Duverguer por su supuesta ambigüedad y otros como Nohlen lo consideran que al formular leyes de carácter universal no considera según ellos que los procesos electorales se enmarcan en un panorama histórico. Sin embargo ya ha habido razón histórica en lo que dice. Nos dice Dall que "suele caracterizarse a los sistemas electorales como los mecanismos para convertir votos en bancas" y que "a mediados del Siglo XIX tuvo una célebre polémica entre Bagehot y Stuart Mill en el parlamento británico, en la que el primero defendía una formula mayoritaria y el segundo una versión del sistema proporcional. De tal polémica surgió enunciada una temprana regla, cual es que los sistemas mayoritarios tienden a asegurar la gobernabilidad, en tanto los sistemas proporcionales tienden a reflejar con mayor exactitud la representatividad

23 Para una descripción detallada de los métodos existentes de conteo electoral véase el libro de Duncan Black de la bilbliografía.

24 Ricker que llama a la primera, Ley de Duverguer y a la segunda, Hipótesis de Duverguer (Ricker, 136).

del espectro político en los cuerpos colegiados". Empíricamente se ha visto la situación que describe Duverguer y en México se ha padecido.

El problema de más partidos: Niche Parties

Si existen problemas cuando aparecen tres partidos, los problemas se multiplican con la aparición ilimitada de partidos, Llamados por Meguid[25], Partidos de Nicho (Niche Parties), aquellos que no se definen en una línea ideológica si no en una línea de intereses específicos como los grupos étnicos, ecologismo u otras características, esta clase de organizaciones han crecido en Europa y el resto del mundo. En España se contabilizan 14, en Italia 20, en Bélgica 12, por citar algunos ejemplos. Aunque en Latinoamérica y en particular en México esas condiciones pueden ser ligeramente diferentes, las características enumeradas son las mismas, son partidos que requieren de alianzas con los partidos de corriente principal, y su importancia excede el ámbito electoral. En cada elección mexicana, nacen *Niche Parties* que tienen una influencia en el movimiento de fuerzas.

Para resumir este panorama teórico, proponemos la Figura 2. Donde se aprecia cómo se reflejan estos elementos en el caso de México.

Figura 2

Cadena de conclusiones teóricas relevantes, hechas por distintas teorías del voto



Fuente: elaboración propia.

25 "…unaccountable for their performances, their fates are not independent of the actions of others.30 The central argument of this study is that the strategies of the electorally dominant, governmental parties of the center-left and center-right are critical determinants of niche party fortunes. Although consideration of the strategic" (Meguid)

Sistema electoral mexicano y el ciudadano inexistente

El sistema electoral mexicano se sostiene básicamente del Artículo 41 constitucional y se puede resumir en lo siguiente: partidario, es de mayoría relativa, directo, sexenal, sin reelección, sin segunda vuelta. De aquí se desprenden dos problemas básicos, 1) que es un sistema pluripartidista donde se puede dar una minoría que gobierna y 2) que el ciudadano queda marginado al tener que ser representado por partidos, a estas organizaciones se les aseguran recursos, acceso a los medios de comunicación, autoridad sobre la política con derecho a participar en todos los niveles de gobierno como si el ciudadano realmente no existiera como ente individual.

Podría parecer que tienen más derechos políticos los partidos que los ciudadanos y todo ciudadano que quiera participar tiene que pertenecer a un partido. Quizá la situación descrita también ha contribuido a que no se sepa, del todo, quién es quién dentro de los partidos y que las propuestas de uno se mimeticen en otro. No existen los candidatos independientes, y todo aquel que quiera participar debe entrar en el juego partidario.

En cuanto al punto más polémico, la mayoría relativa, es un sistema no muy popular en el mundo, en América Latina se encuentra básicamente en México, casi todos los países de América central, Uruguay y Paraguay y Venezuela (Nohlen). Y es una tendencia la de buscar la mayoría absoluta y la segunda vuelta, pues dan más legitimidad a los gobiernos por toda la serie de inconvenientes que tiene el voto con tres opciones como se vio a lo largo de la sección anterior. Así, mientras en el resto de América ya hay preocupación por resolver esas paradojas electorales, en México aún no existen los mecanismos para que las mayorías en efecto gobiernen.

El "vuelve a la vida" del pluripartidismo

México es el quinto país más diverso del mundo, considerando el número de especies que en él habitan. Quizá no sea casualidad que sea el tercer país con mayor diversidad cultural pues la diversidad biológica acaba en una cocina de gran variedad que influye quizá en una cultura plural. Como quiera que sea, los mexicanos saben de esa diversidad y la llevan a distintos niveles de la vida.

Son famosos los platillos mexicanos que son una fiesta de ingredientes como el "Vuelve a la vida" que puede tener hasta 10 especies distintas de animales en el mismo plato, sin contar las especies vegetales para su sazón. Muchas personas así ven las elecciones, una ensalada de partidos con tendencias no muy definidas; sin embargo, el número de partidos es relativamente pequeño con respecto al número de partidos que hay en otros países. Para las elecciones del 2006 había tres partidos tradicionales PAN, PRI, PRD. Al PRD se le sumaron el PT y Convergencia formando la Coalición "Por el Bien de Todos" y al PRI se adhirió el PVEM formando la Alianza por México. Además estaba el PANAL que es un típico "*nichie party*" con una votación marginal. Por si fuera poco, dos candidatos por cuenta propia, Victor González Torres y Jorge Castañeda hicieron algunos intentos legales por ser candidatos sin éxito. En ese entonces ganó una minoría global con 35% y decimales. Para el 2012 se repite el hecho aglutinador cuando solo con un cambio de nombre va el PRI con el PVEM formando ahora llamándose Colisión Compromiso por México y en el caso del PRD ahora además de cambiar de nombre a Coalición Movimiento Progresista, queda con el Movimiento Ciudadano en vez de Convergencia.

Las propuestas teóricas de Arrow como las de Macpherson y Duverguer en el sentido de que las ofertas políticas tienden hacia la media con el pluripartidismo, formándose coaliciones que igualan propuestas con un primer nivel de semejanza para después irse pareciendo más entre sí las coaliciones, mostrando que en efecto en el mercado electoral, las propuestas tienden a la media. Así lo que analizaremos será la situación como si sólo fueran tres partidos de los cuales trataremos de comprender sus estrategias a partir de los resultados.

Táctica y estrategia territorial de los partidos

La geografía electoral se refiere al cambio de las variables electorales en el territorio con respecto a algún parámetro, a veces ni siquiera se necesitan mapas. A veces la explicación geográfica va de la mano con el hecho electoral, por ejemplo, las zonas áridas son más abstencionistas, pues en las zonas áridas la gente sale menos de su casa, en particular también sale menos a votar. También tenemos hechos como que el bajío "es muy panista", o que el "DF es muy leal con la izquierda", este último hecho algunos lo relacionarán con la alta concentración de escuelas y universidades y otros con el elevado subsidio a transporte y

servicios públicos. Son formas comunes y coloquiales de entender la dinámica electoral a lo largo del territorio nacional. Es posible apreciar cómo cambia la lealtad de un partido en distintas partes del territorio o la preferencia pero no siempre hay perfiles o a veces es muy difícil encontrarlos.

La primer pregunta que nos surge es si podemos pensar que los partidos políticos tienen estrategias y tácticas territoriales; o bien, sus acciones son más bien arbitrarias y aleatorias, producto del azar. De la sección anterior se desprendía que los partidos ejercían la herestiasis, es decir, la manipulación electoral, ya fuese por medios legales o ilegales y debemos preguntarnos si es visible esa situación en México.

Mientras que el conocimiento de tácticas electorales basta abrir el periódico para ver si hubo desde la legal compra de votos hasta el robo de urnas, en el asunto de la estrategias no siempre hay constancia, pues es una actividad que implica mayor disciplina entre los actores, acuerdo entre las cúpulas políticas y presupuesto, por eso se puede inferir a partir de cambios electorales en distintos territorios, que hubo una intervención, aunque no necesariamente se podrá asociar con certeza una causa y un efecto. En lo que sigue trataremos de entender como fue la suma de propósitos electorales en las últimas elecciones presidenciales, de acuerdo con los resultados en distintos territorios.

Estrategias visibles

Cambios de desempeño electoral por cambios de estrategia

Las tres principales opciones electorales han tenido cambios de estrategias entre sexenio y sexenio que tienen un reflejo territorial muy claro, en ocasiones son conscientes y en otras no. Partimos de la Gráfica 1, donde se aprecian los resultados provenientes del último PREP (por casilla) de cada elección (2006 y 2012) por partido (recordemos que cada partido aglutina a sus aliados en cada elección). Entonces las gráficas representan la votación de las casillas, la línea horizontal es la votación porcentual promedio. Hemos obtenido el promedio y ANOVA para cada partido, candidato, fecha y tipo de la zona donde se dio la votación según su urbanización, así tenemos las zonas rurales, mixtas y urbanas según la clasificación del IFE: Interpretamos la marca de la anova que se ve como una línea pero realmente es un rombo, como la posibilidad de

considerar o no el dato representativo. Si el rombo de un dato queda perfectamente por debajo de otro, consideramos que es estadísticamente diferente.

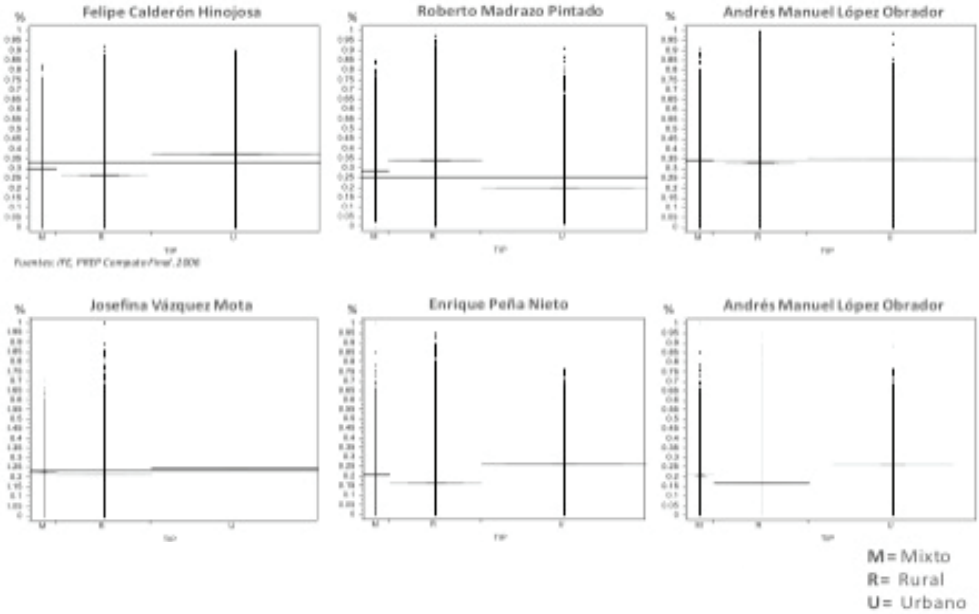
A nuestro parecer los resultados son muy claros, en el 2006 el PAN tiene una fuerza muy grande en las ciudades o zonas urbanas, por arriba de la media, en cambio, muy baja en las zonas rurales (con votación por debajo de la media), ésta clara diferencia es congruente con las estrategias usadas en aquel entonces congruentes con un partido en el poder, de tener mucha promoción en televisión. El PRI por su parte, con Roberto Madrazo por el contrario, era muy fuerte en las zonas rurales (con porcentaje de votos favorables por casilla arriba de la media) y muy débil (por debajo de la media en las ciudades. Es probable que la gran aceptación en el campo fuese porque todavía había resquicios del corporativismo priísta en las zonas rurales, aunque esto debería ser motivo de análisis detallado. Esto también concuerda con la baja que tuvo el PRI en los medios más informados de las ciudades. López obrador tuvo un impresionante balance, tanto en las ciudades como en las zonas urbanas su aceptación era casi la media, debido quizá, a que nunca ha sido gobierno federal, el PRD no dependía en su aceptación de los programas sociales llevados. Quien gana es quien tiene el voto más rentable que es el voto urbano, pues está concentrado.

Si no hubiera herestiatica, las preferencias deberían, más o menos, mantenerse en el tiempo, es decir, en la siguiente elección, pues los votos se deberían a una preferencia ideológica y no a un mercado electoral, sobre todo en el caso del PRD quien mantuvo su candidato. Sin embargo, para el 2012 apreciamos un panorama claramente distinto. Ahora quien nivela las medias es el PAN con Josefina Vázquez Mota quien ha ganado votos en lo rural pero perdido votos en lo urbano. Al contrario ocurre con el PRI con Peña Nieto quien pierde porcentaje en lo rural, pero recupera lo que lo llevó a la derrota que son los votos más preciados en el mercado electoral, los urbanos. Finalmente el PRD aún con el mismo candidato, las tendencias cambian drásticamente, de estar nivelado en zonas diferentes, lo cual pudo haber sugerido cierta consistencia de plataforma ideológica, tiene una composición que cambia y deja de estar nivelada para cargarse a lo urbano, pues gana adeptos que son usuarios de internet y bien comunicados. Pero pierde mucho en lo rural (por debajo de la media), aunque gana en lo urbano, no logra superar al PRI, tiene un medio

urbano que lo favorece que es el internet, pero Peña Nieto tiene la televisión. El gran esfuerzo que hace en lo rural no logra siquiera remontarlo en ese ámbito.

Figura 3

Preferencias según ámbito, candidato y año con media y marcas de varianza por tipo de voto



Fuente: IFE, PREP Corte a las 20:00 horas (UTC-5), lunes 2 de julio de 2012, 98.95% de actas capturadas.

Los resultados de las gráficas de la Figura 3 se resumen en la Tabla 1 y su desglose por estado en la Tabla 2. Donde vemos cómo cambia cada opción en lo rural y urbano (hemos omitido la mixta pues no tiene comportamientos que nos permitan visualizar alguna variable y que su representación es menor en la muestra). En las dos ocasiones, 2006 y 2012, gana quien tiene un mejor desempeño proporcional en lo urbano, usando las estrategias que le proporciona el momento. En el 2006 el PAN era fuerte en lo urbano y bajo en lo rural, en el 2012 quien toma esa característica es el PRI. El PRD también toma esa característica pero con un menor volumen, por otra parte, como veremos, el PRD tiene menor beneficio pues el costo del voto rural le sale caro.

Tabla 1

Perfiles de desempeño territorial por ámbito, año y partido

PERFILES DE DESEMPEÑO TERRITORIAL	PRI Y ALIADOS		PAN Y ALIADOS		PRD Y ALIADOS	
AMBITO /AÑO	2006	2012	2006	2012	2006	2012
RURAL	ALTO	BAJO	BAJO	MEDIO	MEDIO	BAJO
URBANO	BAJO	ALTO	ALTO	MEDIO	MEDIO	ALTO

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2

Porcentaje de casillas por ubicación y Entidad

Entidad	% Casillas Urbanas	% Casillas No Urbanas
Aguascalientes	68%	32%
Baja California	83%	17%
Baja California Sur	65%	35%
Campeche	72%	28%
Coahuila	86%	14%
Colima	63%	37%
Chiapas	35%	65%
Chihuahua	77%	23%
Distrito Federal	98%	2%
Durango	54%	46%
Guanajuato	58%	42%
Guerrero	40%	60%
Hidalgo	26%	74%
Jalisco	69%	31%
México	77%	23%
Michoacán	48%	52%
Morelos	81%	19%
Nayarit	65%	35%
Nuevo León	83%	17%
Oaxaca	28%	72%
Puebla	55%	45%
Querétaro	52%	48%
Quintana Roo	74%	26%
San Luis Potosí	44%	56%
Sinaloa	63%	37%
Sonora	79%	21%
Tabasco	41%	59%
Tamaulipas	69%	31%
Tlaxcala	63%	37%
Veracruz	56%	44%
Yucatán	59%	41%
Zacatecas	25%	75%

Fuente: elaboración propia.

La condición del PRI en 2006 podría explicar por su estructura corporativista aún fuerte en lo rural pero con gran descrédito en las ciudades suficiente para llevarlo a la derrota, pues el voto urbano tiene mayor peso. Comprende la *lección de la elección*, y para el 2012, habiendo perdido fuerza en lo rural por todos los programas gubernamentales que se asociaron más al PAN, tuvo la fuerza para con el único medio capaz de revirar esa condición, es decir sus campañas televisivas, remontará en el resultado final.

Mientras tanto, el PAN que en el 2006 tenían un perfil bajo en lo rural, lo remontaron quizá ayudados por los programas sociales, pero bajando en las ciudades quizá por el tema de la violencia que es más publicitado en ellas. En los lugares muy violentos hubo más abstención pero en los sitios con mayor abstención hubo mayor votación por el PRI. Por su parte el PRD tuvieron un perfil medio en el 2006 en ambos ámbitos y solo remontaron en lo urbano sobre todo gracias al internet, la comunicación electrónica y las redes sociales, pero fracasaron en lo rural a pesar de haber hecho innumerables campañas a lo largo y ancho del territorio.

De aquí se desprende que quien capitalizó las debilidades de los contrincantes y sus cambios de estrategias fue el PRI y sus aliados que usaron una estrategia que ya había funcionado pero a otro partido, les permitió con el voto urbano remontar en el resultado general, sobre todo usando los medios de comunicación masiva. Esta explicación la podemos resumir en la Tabla 3.

Tabla 3

Soportes y Medios de campaña por partido

PARTIDO	TEMA PREFERIDO	SOPORTE	MEDIO	DONDE ES FUERTE EL SOPORTE
PAN	ECONOMIA	PROGRAMAS SOCIALES	TELEVISION	RURAL
PRI	VIOLENCIA	TELEVISION	TELEVISION	CIUDADES
PRD	CORRUPCION	MITIN	INTERNET	CIUDADES

Fuente: elaboración propia.

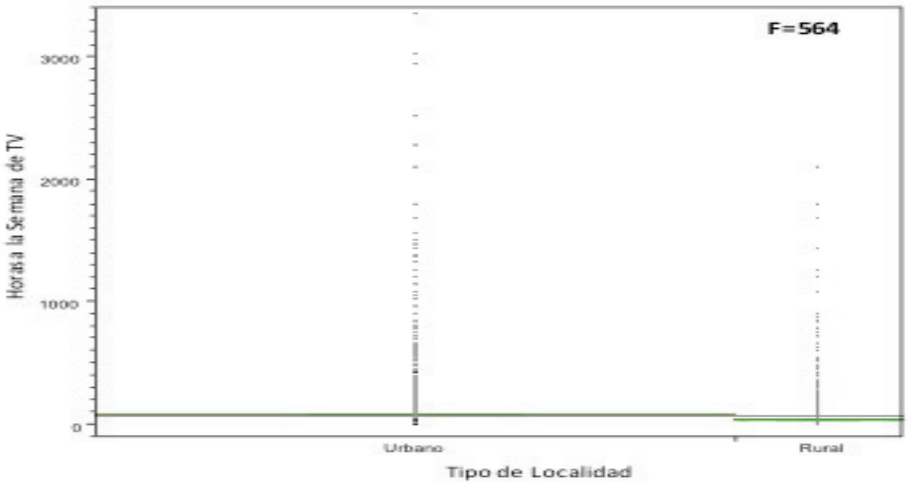
De lo anterior tenemos variables de uso probablemente estratégico que de algún modo se pueden usar para estimular electoralmente:

Medios de comunicación masivos unidireccional como la televisión. Siendo más que un comunicador, un emisor de mensajes concretos, cortos, fáciles de entender aunque sean de lógica falaz (es más fácil entender algo erróneo) son ideales para la promoción de un producto o mejor dicho, la envoltura de un producto, y por lo tanto útiles en la promoción de la política, sobre todo si es carente de ideología política. En la gráfica se aprecia claramente cómo en las ciudades se ve más televisión, ya sea porque las personas trabajan menos, porque hay más aparatos o por la recepción de la señal, pero en las ciudades se ve televisión por arriba de la media y en lo rural por abajo.

Según el "Monitoreo de Programas de Radio y Televisión que Difunden Noticias" que llevo acabo la UNAM. AMLO cubrio el 26.36%, GQT 16.48%, EPN 30.64 % y JVM 26.52% del tiempo en Radio y TV. Es innegable que el PRI tuvo mucho más cobertura en la televisión, aunque cambiando los parámetros de medición algunas empresas han tratado de simular que fue menor de lo que en realidad fue. Ver Figura 4.

Figura 4

Horas promedio de televisión a la semana (Encuesta de Uso del Tiempo- ENUT, INEGI, 2009)



Fuente: elaboración propia.

- Programas de ayuda social. Tienen un efecto en lo rural donde es más fácil adquirir consciencias, ahí donde la televisión no llega tan fuertemente, pero su costo electoral es muy alto. En la Tabla 3 apreciamos cómo entre más rural es una zona más ayuda recibe del gobierno. Esto es congruente con el hecho de que los gobiernos en el poder tienen posibilidades de captar al electorado con estos programas. Ver Tabla 4.

Tabla 4

Población que recibe dinero del gobierno (Muestra Censal 2010, INEGI)

Población que recibe dinero de algún programa de gobierno (Oportunidades, Procampo, etcétera) 2010.	Menos de 2,500 habitantes	2,501 a 14,999 habitantes	15,000 a 99,999 habitantes	100,000 y más habitantes
Si	.37	.20	.10	.06
No	.63	.80	.90	.94

- Medios de comunicación bidireccional. También situados en lo urbano, son el medio de comunicación bidireccional, donde el emisor también es receptor, generan debate y dinámicas sociales de discusión, sin embargo en México son de cobertura limitada.
- Violencia. La violencia vuelta tema, ayuda como herramienta a quien va contra quien no la ha podido controlar. La exageración de la violencia con los medios masivos pueden contribuir a tener un tema de campaña publicitaria.

Cada partido al elegir sus estrategias de comunicación, elige medios y temas que podemos simplificar en la tabla. Tenemos al PAN en el poder, hablando de economía, soportando sus dichos con programas sociales por medio de televisión; al PRI hablando de la violencia achacándola al gobierno federal, dando soporte a su dicho con televisión y radio y al PRD hablando de corrupción en mítines y divulgando un poco sus acciones por internet con ayuda de las redes sociales.

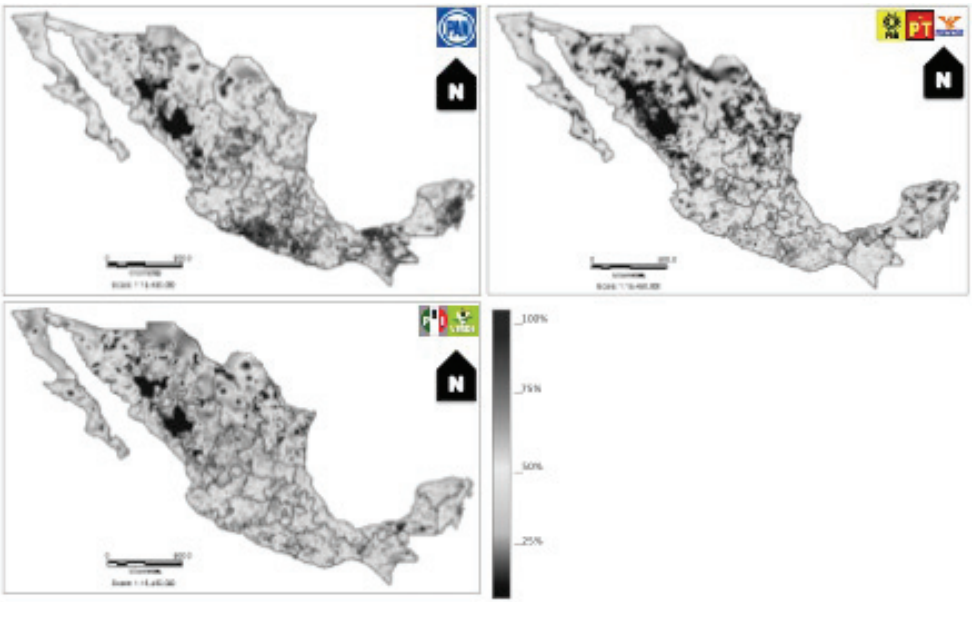
Ahora veamos cómo se expresan esas condiciones en el territorio con la Geografía Electora.

Geografía del voto

Primero tenemos el Mapa 1 donde se aprecian los resultados en general.

Mapa 1

Porcentaje de votos por candidato con 98.95% de las actas capturadas en el PREP, por sección, 2012



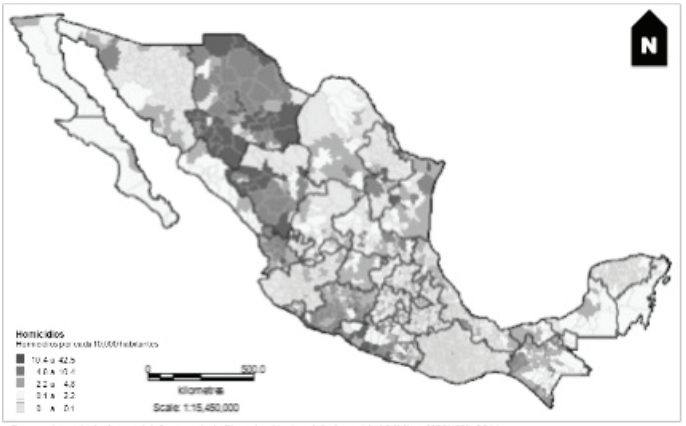
Fuente: IFE, PREP Corte a las 20:00 horas (UTC-5), lunes 2 de julio de 2012, 98.95% de actas capturadas.

La violencia

En los MapaS 2 y 3 se aprecia cómo los sitios donde existe más violencia medida por el numero de delitos, coincide aproximadamente con los lugares que no tuvieron votación muy favorable al PAN, a quien normalmente se le achcan los problemas de violencia. Estos lugares son Chihuahua, Michoacán y Baja California principalmente. Además la franja fronteriza de Tamaulipas.

Mapa 2

Homicidios por cada 10,000 habitantes registrados en el Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) por municipio, 2011

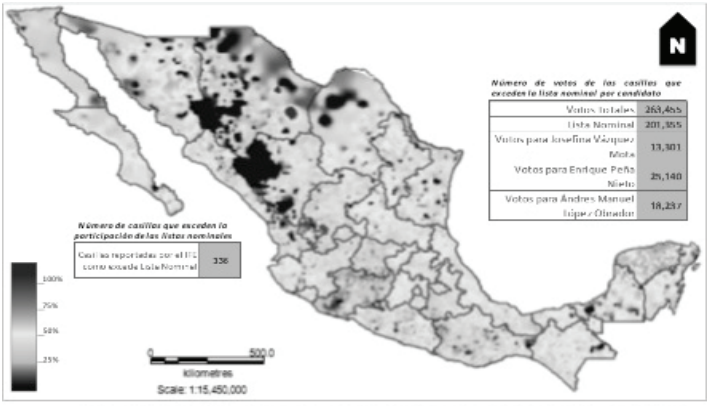


Fuente: A partir de datos del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), 2011
**El Estado de Oaxaca no tiene registros dentro del Sistema de la SESNSP*

Fuente: A partir de datos del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), 2011
*El Estado de Oaxaca no tiene registros dentro del Sistema de la SESNSP

Mapa 3

Porcentaje de participación por sección, 2012



Fuente: A partir de datos IFE, PREP Corte a las 20:00 horas (UTC-5), lunes 2 de julio de 2012, 98.95% de actas capturadas)

Fuente: IFE, PREP Corte a las 20:00 horas (UTC-5), lunes 2 de julio de 2012, 98.95% de actas capturadas

Comparación de televisión contra política directa

Vemos que la estrategia priísta fue más dirigida a los medios de comunicación y la perredista al contacto en marchas. Sin embargo, considerando que la política es mercantil, la estrategia de contacto no compite en esa lucha. Hemos hecho un análisis para tener un punto de referencia cuantitativo de qué tan importante puede ser una estrategia como la del PRD en recorrer el país. López Obrador recorrió en campaña (oficial y no oficial) el país dos veces. Conoció todos los municipios del país. Reconociendo que en cada uno hiciera una manifestación, hicimos una investigación hemerográfica por la cual construimos una regresión con los datos de la población del municipio y el dato más alto que reportó la prensa como asistente a sus mítines, excepto para el caso de la ciudad de México, donde la prensa reportaba aspectos muy disímiles, ahí hicimos una estimación de 300, 000 asistentes. Debido a que no se tienen datos de todos los mítines, le asociamos el dato obtenido de la regresión[26]. Siendo así, obtuvimos que en todos sus mítines tuvo la impresionante cantidad de 18,570,260 contactos, si lo consideramos doble porque recorrió el país dos veces, podemos pensar que hizo en su campaña completa 37,140,520 contactos, es decir, ese número de personas lo vieron y escucharon. Quizá ningún otro político en la historia de México ha tenido tanto contacto. Sin embargo ¿Qué tan importante es? Según los datos de la UNAM[27], son 712 horas de televisión las que hubo en las campañas dedicadas a la política. Si consideramos que un punto de rating en televisión equivale a 380, 000 televidentes, y considerando de manera exagerada y negativa, que cada hora en televisión solamente tuviera 1 punto de *rating*[28], pues casi siempre superan los 5 y pueden llegar hasta los 6 o 7, tendríamos 270,560,000 contactos, que está muy por arriba del número de contactos asignados a la campaña directa de López Obrador. Además esto es, en el mejor de los casos para López Obrador, pues realmente al ajustar los

26 La regresión obtenida tuvo una r y una r ajustada de .80. Aunque solo tenemos 40 casos, consideramos que es mejor que la simple apreciación cualitativa. Personas en el mitin=6952+.0133 * población del municipio. R cuadrada .82, r cuadrada ajustada .82, F de Fisher 179 y P de .0001.

27 Del 30 de marzo al 27 de junio de 2012, el tiempo total dedicado a los partidos políticos y coaliciones en radio y televisión fue de 5854 horas, 1 minuto, 3 segundos, lo cual equivale a 5141 horas, 35 minutos, 32 segundos en radio y a 712 horas, 25 minutos, 31 segundos en televisión. La mayor parte de ese tiempo en ambos medios se concentró en tres partidos y una coalición: PAN, CMP y CCM

28 (http://www.televisa.com/ventas/119735/preguntas-frecuentes/ por lo general de una hora que es lo que dura un programa).

datos con parámetros más precisos la cifra de *rating* se multiplicaría. Así, una estrategia que podría ser considerada más política como el contacto físico o al menos visual, en un mundo televisivo deja de tener relevancia.

Conclusión

Las tres principales opciones electorales ante una semejanza en sus propuestas y distintas perspectivas, hicieron acciones diferentes en dos momentos electorales diferentes. Si los partidos tuvieran un comportamiento a partir de su ideología, el tipo de sus acciones no cambiarían en distintos momentos.

El PRI que en 2000 tuvo escasos resultados en las ciudades, mejoró el canal idóneo para la comunicación con las ciudades que es la televisión. El PAN que tenía un mal desempeño en las zonas no urbanas, aplicó programas en las zonas de este tipo. El PRD que tuvo un desempeño bajo, utilizó estrategias en las ciudades. El PRI capitalizó las debilidades de los contrincantes visto desde un esquema de renta, en un panorama donde la política es mercancía y sus estrategias mercantiles.

Bibliografía

Aoki, Reiko (2009). *Is Demeny Voting the Answer to Low Fertility in Japan?*, Centre for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research Hitotsubashi University y University of Auckland, June, EUA.

Arrow, Kenneth J. (1950). "A difficulty in the concept of social Welfare", en *The Journal of Political Economy*, vol. 58, núm. 4. Agosto, pp. 328-346.

Arrow, Keneeth, J. (1962). *Economic welfare and the allocation of resources for invention. The rand corporation. In The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic*

and Social Factors, UMI, EUA.

Bartels, Larry M (2008). *The study of electoral behavior*, Department of Politics and Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, EUA.

Black, Duncan (2010). *The theory of committees and elections*, Cambridge University Press.

Beauvois, Jean-Léon (2008). "Tratado de la servidumbre liberal: análisis de la sumisión", en *Obeja Roja*.

Carter, April (2012). "People Power and Political Change: Key Issues", en Routledge.

Church, Richard y Alan Murray (2008). *Business Site Selection, Location Analysis and GIS*, Willey

Colomer, Josep (1990). *El arte de la manipulación política*, Anagrama.

Dalla Via, Alberto Ricardo (2008). "Los sistemas electorales comparados", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie. XLI, núm. 123, Septiembre Diciembre.

Étienne de la Boétie (2008). *El discurso de La servidumbre Voluntaria. Utopía Libertaria*, Argentina.

Dieter, Nohlen (1996). *Sistemas electorales y partidos políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México.

Dieter Nohlen (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE.

Dussell, Enrique (2006). *20 tesis de política*, Siglo XXI.

Duvergner, M. (1972). *Factors in a two-party and multiparty system. In party Politics and pressure groups*, Thomas Y. Crowell, Nueva York.

Ewald, Ale y Brandon Rotinghaus (2009). *Criminal Disenfranchisement in an International Perspective* Cambridge University Press.

Eiselt, H.A, Vladimir Marianov (2011). *Foundations of Location Analysis (International Series in Operations Research & Management Science)*, Springer.

Farquharson, Robin (1969). Theory of voting. Yale University Press.

Franklin Bensel, Richard (2004). *The american ballot box in the mid-nineteenth century*, Cambridge. University Press.

Gardner, Martin (1997). "Damas, parábolas y más mistificaciones matemáticas. Las últimas recreaciones", en *Matemática Electoral*, Gedisa Editorial.

Green, Keneth (2007). "El votante mediano y la regla de mayoría relativa para elegir presidente en México", en *Política y gobierno*, vol. XIV, núm. 1, I semestre, pp. 203-213.

Gumbel, Andrew (2007). *Steal this vote. Dirty elections and the rotten history of democracy in America*, Nation Books Nueva York.

Iluminati lab (2012). "Los 140 trend topics que hicieron historia", Iluminati lab, Social media intelligence.

Jablonsky, Thomas (2012). *Female opposition. The anti-suffrage campaign. In Votes for Women: the struggle for suffrage revisited*, Oxford University Press, EUA.

Landry, Pierre (2008). *Decentralized authoritarianism in China*, The Communist Party's *control of local elites in the Post-Mao era*, Cambridge University Press.

Macpherson, C.B. (2011*). The political theory of possessive individualism, hobbes to locke*. Oxford University Press.

Maquiavello, Nicolás (s/f). *El Principe*, disponible en: www.philosophia.cl

Magaloni, Beatriz (2006). *Voting for autocracy hegemonic party, survival and its demise in Mexico*, Cambridge University Press.

Maley, Terry (2011). *Democracy and the political in Max Weber's thought*. University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.

Meguid, Bonnie M. (2008). *Party competition between unequales. Strategies and electoral fortunes in Western Europe*, Cambridege University Press.

Monmonier, Marc (2001). *Bushmanders and Bullwinkles: how politicians manipulate electron ic maps and census data to win elections*, University Of Chicago Press.

Moreno Pérez, José (2000). "Democracia y el teorema de imposibilidad de Arrow", en *Las Matemáticas del siglo XX. Una mirada en 101 artículos*, Sociedad Canaria "Isaac Newton" de Profesores de Matemáticas y de Nivola Libros y Ediciones S.L., España.

Moser, Carolina; Heremy Holland (1997). "Urban poverty and violence in Jamaica", en *World Bank Latinamerican and Caribean Studies*, The World Bank.

Moser, Scott. Patty, Elizabeth John. Penn (2009). *The Structure of Heresthetical Power*,

documento PDF.

Nietzche, Federico (s/f). *Así habló Zaratrustra*, disponible en: www.infotematica.com.ar

Nohlen, Dieter *et. al. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007). Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, México

O'Donnell,G. Schmitter; P. Whitehead, L (1986). *Transitions from authoritarian rule: com parative perspectives*, The Johns Hopkins University Press.

Ortega y Gasset, José (s/f). *El origen deportivo del Estado*, documento en PDF.

Przeworski, Adam (1991). "Democracy and the Market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America", en Studies in *Rationality and Social Change*, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam (s/f), *Democracy and Economic Development Department of Politics*, New York University, documento PDF.

Przeworski, Adam, en O'Donnell, G.; Schmitter, P; Whitehead, L (1986). *Transitions from authoritarian rule: comparative perspectives,* The Johns Hopkins University Press.

Ricker, William (s/f,). "El sistema bipartidista y la ley de Duverguer: un ensayo sobre la historia de la ciencia política", documento PDF.

Rosso, Lucia (s/f). "Deuda, FMI y la nueva izquierda Latinoamericana. Un lugar para la autonomía", PDF

Sartori, Giovanni (2008). *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México.

Schofield, Norman; Sened, Itai (2006). *Multiparty democracy. Elections and Legislative Politics*, Cambridge University Press.

Suárez-Meaney, Tonatiuh (2007a). http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/URB/URB-2-SUAREZ-MEANEY.pdf

_____ (2007b). México Electoral, antes y después del 2006. Vértice Análisis y propuestas de políticas Públicas, año. 7, ITAM, México.

_____ (2007c). "El geomarketing electoral", en Merca20.

Stokes, Susan (2004). Mandates and democracy. Neoliberalism by surprise in latin America, Cambridge University Press.

Swift, Jonathan (2006). El arte de la mentira política, Sequitur.

The Economic Jounrnal (1929). "Hotelling, Stability and competition", vol. 39, núm.153 (Mar. 1929), pp 41-57, disponible en: www.jstore.org

Townshend, Jules (2000). CB Macpherson and the Problem of Liberal Democracy, University Press, Edinburgh.

Valdés, Clemente (2010). La invención del estado. Un estudio sobre su utilidad para controlar a los pueblos, Ediciones Coyoacán, México.

Vidal de la Rosa, Godofredo (2009). Herejías democráticas: William Riker y el estudio de la manipulación de la política democrática, en Sociológica, año. 24, núm. 70, mayo-agosto, pp.13-41.

Vidal de la Rosa, Godofredo (2010). "Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna", en Argumentos, vol. 23, núm. 62, México.

Visser, Max (1998). "Five theories of voting action. Strategy and structure of psychological explanation", en Twente University Press.

Ware, Alan (1995). Political Parties and Party Systems, Oxford University Press, Estados Unidos.

Wilkinson, Steven I. (2004). Votes and Violence – electoral competition and ethnic riots in India, Cambridge University Press.

Zakharov, Alexei V. Spatial (2008). Voting theory: A review of literature, documento electrónico PDF, disponible en: http://www.monitoreoifeunam.mx/sitio_camp/index.html

El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida

Karolina Mónica Gilas[1]
Mikaela Jenny Christiansson[2]

Resumen

El tema del dinero, sus fuentes y su utilización es clave para la política y las elecciones. En México la regulación y la fiscalización de los recursos de partidos y candidatos es considerada indispensable para garantizar la equidad de la contienda. El modelo de fiscalización empleado en las elecciones de 2012, fue considerado ineficiente por los partidos de oposición, quienes promovieron su modificación. El nuevo modelo, aprobado con la reforma de 2014, pretende crear mecanismos para una fiscalización más ágil, realizada a nivel central con el INE como la única autoridad responsable, a través de un sistema informático y en paralelo a las campañas, con la finalidad de tener sus resultados con tiempo necesario para tomarlos en cuenta en la declaración de validez de las elecciones. Este artículo pretende analizar las razones que llevaron a adoptar ese modelo y a evaluar su desempeño en el contexto de viabilidad de cumplimiento de los objetivos propuestos.

Palabras clave: fiscalización, financiamiento de los partidos políticos, reforma electoral 2014, elecciones 2015

1 Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora Investigadora en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: karolina.gilas@te.gob.mx

2 Licenciada en Ciencia Política y en Estadística por la Universidad de Uppsala. Asistente de Investigación en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico:mikaela.christiansson@te.gob.mx

Abstract

The issue of money, its sources and use is highly important to politics and elections. In Mexico, the regulation and control of parties' and candidates' resources is considered essential to ensure a level playing field. The auditing model applied during the 2012 elections was considered inefficient by the opposition parties, which promoted an important legal reform in order to change the auditing rules. The new model, approved in 2014, aims to create a more expeditious mechanism for auditing through an electronic system and developed in parallel to the campaigns, in order to have the results in time to take them into account in the declaration of validity of the elections, and made the INE the only authority responsible for auditing. This paper analyzes the reasons that led to the adoption of this model and evaluate its performance in the context of compliance with the viability of proposed objectives.

Key words: Political parties financing, political parties auditing, 2014 Mexican electoral reform, 2015 Mexican elections

Introducción

El dinero es un ingrediente clave en el ejercicio de la política y en la estrategia electoral de los partidos políticos; se presume que tiene un impacto importante sobre la eficacia de los partidos y sobre sus posibilidades de ganar las elecciones. Si bien no existe una relación directa y automática entre la cantidad de recursos disponibles para la campaña y los resultados de las elecciones (no necesariamente gana el que más dinero gaste), no se puede negar la importancia de contar con mayores recursos ni influencia de éstos en los procesos electorales y estrategias de los partidos. Más dinero, al menos en teoría, significa más y mejores actos de campaña, anuncios, espectaculares, presencia de candidato, etcétera. Por otro lado, para quienes aportan los recursos, el hacerlo puede significar mayores posibilidades de influir en las decisiones adoptadas por los políticos, lo que puede afectar el principio de igualdad política de los ciudadanos. Generalmente se ha considerado que el financiamiento privado, especialmente el proveniente de grupos de interés y de personas adineradas, lleva a tráfico de influencias y subordinación de los partidos a los intereses de sus donadores, afectando con ello la representatividad y el funcionamiento de

la democracia (Adamany y Agree, 1975:15-6; Lösche, 1993; Peschard, 2005; Woldenberg, 2002).

Los fenómenos negativos relacionados con el uso y abuso de recursos pueden atenderse en diferentes formas. Varios países democráticos han adoptado esquemas de financiamiento público o mixto, en los cuales parte importante de los recursos de los partidos políticos provienen de fondos públicos que el gobierno distribuye entre ellos. En otra ruta, se pretende controlar la entrada de recursos privados en la política. Ese control procura evitar que recursos de fuentes ilícitas, como los provenientes del crimen organizado, del erario público u otras fuentes prohibidas, sean utilizados en la competencia política, garantizando con ello mayor equidad entre los actores y mayor independencia de la política de los poderes fácticos. En algunos casos se introduce también control de los gastos, con lo que se pretende evitar que los competidores incurran en las conductas ilícitas, como la compra de voto. En general, los países democráticos crean diferentes regímenes financieros de los partidos políticos, entendidos como el conjunto de reglas que regulan el financiamiento y la fiscalización, y a través de los cuales pretenden controlar y disuadir los fenómenos negativos relacionados con el uso y el abuso de los recursos.

Las dinámicas del control siempre implican algunas desventajas y complicaciones para su implementación. Así, en la teoría se ha considerado que el financiamiento público, particularmente cuando se trate de cantidades elevadas, tiene efectos negativos sobre los partidos políticos; lo cual conlleva a su burocratización, profesionalización, centralización, en detrimento de la importancia de los militantes (Gidlund, 1991a; Nassmacher, 1989). Los procedimientos de fiscalización, a su vez, son bastante difíciles de diseñar, para que logren disuadir las conductas ilegales y develar las irregularidades importantes como financiamiento paralelo o ilegal (Chacón, 2011).

El presente artículo pretende analizar el desarrollo de fiscalización de campañas electorales en México, con especial atención en las reglas creadas en 2007, aplicables en la elección de 2012, para a partir de ahí, analizar el nuevo modelo introducido por la reforma de 2014 y su desempeño durante el proceso electoral 2014-2015.

La evolución de las reglas de fiscalización

El tema de fiscalización estuvo ausente en las regulaciones mexicanas hasta finales de los años ochenta. El sistema autoritario con un partido hegemónico en gran parte fusionado con las estructuras del Estado, no necesitaba diferenciar entre lo público y lo del partido. Fue con el avance paulatino de liberalización del ámbito político y electoral cuando, por primera vez, en 1987, se estableció en el Código Federal la obligación para que los partidos políticos justificaran anualmente el empleo del financiamiento público. Esa obligación no estuvo acompañada de la creación de algún procedimiento de revisión de esos informes, por lo que no llegó a ser más que mera formalidad (Lujambio, 2010). Las regulaciones de fiscalización siguieron siendo bastante laxas, hasta la reforma 2007-2008 que introdujo una revisión seria de los ingresos y egresos de los partidos políticos, todo ello en función de los escándalos de financiamiento paralelo de Pemexgate y Amigos de Fox.

Sin embargo, ya en 1996 se había introducido un procedimiento de revisión de los informes presentados por los partidos políticos respecto de los gastos ordinarios y de campaña, a cargo de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CG IFE). La Comisión podía también realizar investigación a partir de denuncias presentadas por otros partidos o de oficio, en caso de sospecha de cualquier conducta ilegal. La Comisión revisaba, en promedio, el 52% de los recursos ordinarios de los partidos, y el 90% de los gastos de campaña (Díaz y Rivera, 2014: 57-8). A pesar de los alcances de la fiscalización y las sanciones impuestas que superaron 1,100 millones de pesos, bajo ese modelo no se logró disuadir a los partidos de incurrir en violaciones a la normatividad electoral. Las deficiencias del modelo llevaron a una reforma, con la que se pretendía fortalecer los mecanismos de control sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos y disuadir las conductas ilegales.

El nuevo modelo establecido por la reforma de 2007-2008 encargaba la tarea de fiscalizar a la Unidad de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (UF del IFE), un órgano con autonomía de gestión, pero cuyos dictámenes requerían de aprobación del Consejo General. La Unidad no estaba limitada por el secreto bancario, fiscal o fiduciario, a cargo de la revisión de los informes que presenten los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos (Arts. 79 al 81 del COFIPE). Bajo ese esquema,

los partidos tenían la obligación de presentar informes trimestrales y anuales de origen y monto de los ingresos recibidos, así como con informes de precampaña y campaña. La Unidad de Fiscalización revisaba los informes y, en caso de encontrar anomalías, notificaba a los partidos para subsanarlos. Al final, debía presentar un dictamen para aprobación del Consejo General del IFE, quien, en caso de irregularidades, imponía sanciones. El dictamen y las sanciones impuestas podían impugnarse ante el TEPJF.

Además del nuevo procedimiento de fiscalización, la reforma establecía también mayores restricciones al financiamiento privado que reciben los partidos políticos:

- Se prohibieron las aportaciones o donativos a los partidos políticos, ya sea en dinero o especie, de los Poderes de la Unión, de los Estados y los Ayuntamientos, de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los organismos internacionales de cualquier naturaleza; de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; de las personas que vivan o trabajen en el extranjero y de las empresas mexicanas de carácter mercantil;

- Las aportaciones de afiliados no podían sobrepasar el 10% del monto establecido como tope de gastos de campaña presidencial anterior.

- El límite de aportaciones de una persona física o moral, correspondía a 0.5% del tope de gasto de campaña presidencial.

Un elemento de ese modelo de fiscalización que iba adquiriendo cada vez mayor relevancia fue la regulación de topes de gastos de campaña y precampaña. La facultad de determinar sus montos fue otorgada al CG IFE, y la legislación incluía entre los egresos a los cuales aplicaba el tope los gastos de propaganda (realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares), operativos de campaña (los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares), en propaganda en diarios,

revistas y otros medios impresos (realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto) y de producción de los mensajes para radio y televisión (realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo). El COFIPE establecía como sanción al partido que rebase el tope de gastos una amonestación, multa o reducción del financiamiento público correspondiente (Gilas, 2013).

El mismo proceso de fiscalización duraba aproximadamente un año y concluía con la aprobación de los informes consolidados en julio del año posterior a la elección. Los partidos tenían 60 días a partir de la jornada electoral, para presentar los informes de campaña. Y la ley establecía periodos amplios para las diferentes etapas de revisión que realizaba la Unidad de Fiscalización y para que los partidos atendieran posibles faltas u omisiones. Los resultados de este procedimiento se daban a conocer a un año de la jornada electoral, demasiado tarde para ser tomados en cuenta a la hora de calificación de la elección o para impedir que un candidato que haya violentado las reglas tome posesión de su cargo (de acuerdo con los plazos, los resultados de la fiscalización de la campaña presidencial de 2012 iban a concluir, a más tardar, el 30 de julio de 2013). La legislación preveía la posibilidad de que el IFE estableciera un procedimiento extraordinario de fiscalización, con plazos más breves, pero la práctica y la experiencia del proceso electoral de 2012 demostraron que esa ruta no era viable. El procedimiento "abreviado" duraba seis meses, y en el caso de análisis de los ingresos y gastos de la campaña presidencial de aquel año, ese tiempo no resultó ser suficiente para el análisis y la acreditación de las irregularidades (Hernández y Gilas, 2014).

Las elecciones de 2012 dejaron en evidencia las limitaciones del modelo de fiscalización, que resultó demasiado lento, ineficiente, no logró disuadir la comisión de irregularidades y, en consecuencia, no generó confianza en los resultados avalados por el IFE. Durante el proceso electoral 2012, desde el inicio de las campañas se habían levantado acusaciones fuertes hacia el candidato ganador por el presunto rebase de tope de gastos de campaña. En consecuencia, ya en mayo de 2012, a petición de la Coalición "Movimiento Progresista", quien señalaba un posible rebase de tope de gastos de campaña por parte del

candidato Enrique Peña Nieto, el Consejo General del IFE había aprobado un procedimiento acelerado de fiscalización de la campaña presidencial. El procedimiento "rápido" iba a concluir en enero de 2013, ya después de la toma de posesión por el candidato electo, lo que demostró la incompatibilidad de los plazos para el ejercicio del control de gastos con los plazos que establece la legislación electoral para la calificación de la elección y toma de protesta de los candidatos electos. Bajo el principio de "definitividad" que rige a la materia electoral y que significa que los sucesos de una etapa particular del proceso no pueden ser revisados ni revocados en las etapas posteriores, y que una vez que un candidato electo asuma el cargo no hay posibilidades de destituirlo a pesar de haber acreditado violaciones importantes a la normatividad electoral, llegamos a la lógica de "el infierno no existe". Las sanciones como amonestaciones o multas no logran disuadir las conductas ilegales; resulta más conveniente violar la norma y ganar, que apegarse a ella y perder el poder[3]. Esa incompatibilidad se vuelve aún más patente considerando que los dictámenes aprobados por el IFE no eran definitivos, sino que todavía podían ser impugnados ante el Tribunal Electoral. La resolución definitiva podía llegar años después como demuestra el caso Monex[4], que fue resuelto en febrero de 2015, a dos años y medio de la jornada electoral a la que estaba vinculado.

Al concluir la revisión de los informes de gastos de campaña, resultó que, efectivamente, hubo rebase de tope de gastos, pero no de parte del candidato que había sido señalado como presunto transgresor de la norma. Conforme al dictamen consolidado, fue Andrés Manuel López Obrador, candidato de

3 En ese contexto es importante destacar la reciente sentencia del TEPJF relativa a la estrategia de publicidad del Partido Verde Ecologista de México. La Sala Superior consideró que el Partido, al emitir mensajes idénticos como informes de labores de sus legisladores y como parte de su propaganda electoral de campaña, había trastocado el modelo de comunicación existente y consideró pertinente sancionarlo con una multa equivalente al 50% del financiamiento público ordinario correspondiente a ese Partido (SUP-REP-120/2015 y acumulados). En total, entre el 3 de marzo y el 8 inmediatos posteriores, el TEPJF impuso al PVEM 10 diferentes multas que alcanzarn la suma de 185.6 millones de pesos. Esos criterios podrían significar el regreso de multas altas, de tiempos de "Pemexgate", que tal vez tengan un efecto disuasivo más fuerte.

4 El caso Monex tenía que ver con presunto financiamiento paralelo de la campaña del candidato de la Coalición "Compromiso por México", Enrique Peña Nieto. Las investigaciones del IFE y su revisión por parte del TEPJF concluyeron que se trataba de utilización legal de los recursos del partido político, que fueron destinados, a través de tarjetas del Banco Monex, para financiar la actividad de la estructura operativa de la jornada electoral. El IFE determinó reclasificar ese gasto, ya que el partido lo había reportado como parte del gasto ordinario, mientras que debió ser considerado como parte de gasto de campaña. Finalmente, la Sentencia del TEPJF (SUP-RAP-5/2013 y acumulados) señaló que el análisis realizado por el IFE fue correcto, solamente ordenó investigar de nuevo, el destino de casi seis millones de pesos que fueron erróneamente considerados como parte de gastos ordinarios.

la Coalición "Movimiento Progresista", quien rebasó el tope de gasto por el monto de 46 millones de pesos. En total, 195 campañas rebasaron los topes de gastos. De ellas, 149 fueron de los candidatos a diputados y dos candidatos a senadores de la Coalición "Compromiso por México": la mayoría de sus diputados electos habían rebasado el tope en 49, millones de pesos, aunque su campaña presidencial se mantuvo dentro de los límites. En caso de la Coalición "Movimiento Progresista", sus diputados rebasaron el límite por un monto de 49 millones de pesos (Dictamen, 2013).

Esas diferencias, rebases tan frecuentes en las campañas de los legisladores y el hecho de que la campaña de Andrés Manuel López Obrador fue la única que rebasó el tope, se deben a diferentes estrategias de prorrateo que adoptaron los partidos políticos. El prorrateo es la manera en la que los gastos genéricos y los derivados de actividades que promueven a varios candidatos al mismo tiempo, se dividen entre las campañas beneficiadas. El COFIPE en aquel entonces establecía que ese tipo de egresos deberían distribuirse de la siguiente manera: la mitad en partes iguales entre las campañas beneficiadas y la otra mitad conforme a la determinación que tomen los partidos. Así, de los gastos de las campañas de 2012 la Coalición "Movimiento Progresista" asignaba el 17.5% a la campaña presidencial y lo demás a las de diputados y senadores, mientras que la Coalición "Compromiso por México" asignaba solamente el 1% a la campaña presidencial y el 99% restante, a las de los legisladores (González, 2014; 107). Ese procedimiento, a pesar de ser legal, fue amplia y duramente criticado por ser un mecanismos para "esconder" un rebase de tope de gastos y dejar alguna de las campañas "limpia".

Así, el proceso electoral 2012 reveló todas las fallas del sistema de fiscalización. En primer lugar, demostró, de manera contundente, la incompatibilidad de los plazos para la fiscalización de los gastos de campaña con los tiempos electorales, de calificación de la elección y de toma de posesión por los candidatos electos. En un contexto cada vez más preocupado por las condiciones de equidad en la contienda, ese desfase resultó ser una causa de crisis que puso en tela de juicio la capacidad de las autoridades de detectar irregularidades en el uso de los recursos de manera oportuna, que permitiera sancionar a los partidos y candidatos que hubiesen transgredido la norma. Quedó evidente también el problema de la acreditación del rebase de tope de gastos.

Los especialistas señalan que las campañas mexicanas cuestan mucho más de lo que establece como tope, conforme a las reglas previstas por la legislación, la autoridad electoral. Se estima que "por cada peso presupuestal para financiar campañas, puede haber al menos cuatro pesos adicionales de financiamiento no reportado de fuentes diversas e ilegales" (Ugalde y Guzmán, 2013). Otras estimaciones mencionan 700 millones de pesos como costo de una campaña para gobernador, cuando el límite promedio es de 200 millones. Las relaciones entre los precios oficiales y reales de otros tipos de campañas son similares (Aguilar, 2015). En 2015, el tope de gastos para la campaña de diputado federal por el principio de mayoría relativa es de 1,260,038.34 pesos, lo que equivale a 21,000 pesos por cada día de campaña, o 3.36 por cada votante. En caso de la campaña presidencial de 2012, con el tope de 336,112,084.16. Esos montos equivalen, respectivamente, a 3,734,578.71 y 3.85 pesos (por día y por votante). Analizando esas cifras resulta altamente probable que haya rebase de tope de gastos, y que éste sea frecuente. Sin embargo, el modelo de fiscalización que operaba con base en el modelo establecido en 2007, resultó ser deficiente en la acreditación de los excesos y en su detección temprana. Finalmente, el tercer problema fueron las reglas del prorrateo. Como se señaló anteriormente, las estrategias de los partidos de distribución de gastos genéricos generaron controversias y una impresión de irregularidades o intentos de esconder los gastos verdaderos.

Esos tres fenómenos: la incompatibilidad de las fechas de fiscalización y declaración de validez de las elecciones, dificultades en acreditar irregularidades en el uso de recursos y la "trampa" del prorrateo fueron las razones principales que motivaron la adopción del nuevo modelo en la reforma 2014.

En vivo y en línea. El nuevo modelo de fiscalización de gastos de campañas

La reforma se enfocó en los temas de contabilidad y fiscalización, intentando con ello resolver las problemáticas que se presentaron en las elecciones anteriores. Las reglas de financiamiento sufren cambios menores, aunque significativos. El primer cambio está relacionado con el financiamiento público y, respondiendo a la tendencia centralizadora de la reforma, unifica la fórmula de cálculo del financiamiento público ordinario. A partir de 2015 las Entidades

Federativas deben distribuir entre los partidos el monto correspondiente al 65% del salario mínimo vigente en la zona en la que se encuentra la entidad, multiplicado por el número de ciudadanos en la lista nominal correspondiente (Art. 51.1, Inciso a) de la LGPP).

La segunda modificación tiene que ver con el financiamiento privado. La reforma elimina el tope general de financiamiento privado, manteniendo solamente los límites para cada tipo de aportación, con lo que se eleva la cantidad total de recursos que podrán recibir los partidos (Art. 56 de la LGPP), conforme a lo siguiente:

Tabla 1

Tipo de aportación	Límite*	Monto máximo 2015*
Aportaciones de militantes, en dinero o en especie	2% del financiamiento público ordinario	$78'190,916.06
Aportaciones de simpatizantes durante el Proceso Electoral Federal 2014- 2015, en dinero o en especie	10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior	$37'406,344.57
Aportaciones de los precandidatos y candidatos durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, en dinero o en especie	10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior	$37'406,344.57
Aportación individual de los simpatizantes durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, en dinero o en especie	0.5% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior	$1'870,317.23
Aportaciones de los aspirantes a candidatos independientes durante el periodo para la obtención del apoyo ciudadano en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, en dinero o en especie	Tope de gastos para obtención de apoyo ciudadano	$112,037.36

Aportaciones de los candidatos independientes en el Proceso Electoral Federal 2014-2015, en dinero o en especie	10% del tope de gasto para la elección presidencial inmediata anterior	$126,003.83

*Límites establecidos con base en el Art. 65 de la LGPP y 374 de la LEGIPE.

*Límites conforme al Acuerdo INE/CG17/2015.

Fuente: elaboración propia.

Todas las aportaciones privadas deben quedar registradas y los partidos deben expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y el RFC del aportante (Art. 56.3 de la LGPP); así como entregar una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente, deberán estar a nombre de quien realice la aportación (Art. 56.5 de la LGPP). Las aportaciones en especie deben hacerse constar en un contrato entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y deben ser soportados por una factura (Art. 56.4 de la LGPP).

La reforma introduce también reglas homogéneas de contabilidad, que debe ser pública y llevarse a cabo a través de un sistema informático, donde los partidos realizaran sus registros en línea (Arts. 59 y 60.2 de la LGPP). El desarrollo del sistema de contabilidad en línea está a cargo del INE y debe implementarse para fiscalizar los gastos de todas las campañas y precampañas. La herramienta debe permitir registrar todas las operaciones que realicen los partidos, facilitar el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales, generar, en tiempo real, estados financieros de los partidos y facilitar el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles (Art. 60.1 de la LGPP). El Reglamento de Fiscalización (RF) señala que, además, el sistema deberá verificar en forma automatizada la veracidad de las operaciones e informes reportados por los sujetos obligados, así como permitir cruzar la información proporcionada por los partidos y candidatos con las fuentes externas (facturas electrónicas, Registro Federal de Contribuyentes, Declaraciones Anuales e informativas, Registro Nacional de Proveedores y de las operaciones relevantes o inusuales). Finalmente, para cumplir con el principio de transparencia y máxima publicidad, el sistema deberá permitir

el acceso de cualquier persona interesada a la información reportada por los sujetos obligados y auditada por el INE (Art. 35 del RF).

El INE adquiere la facultad exclusiva de fiscalizar los gastos ordinarios y de campaña de los candidatos y partidos políticos, tanto a nivel nacional como local (Art. 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo). La tarea de fiscalización queda en manos del Consejo General del INE, quien la realizará a través de la Comisión de Fiscalización, con la Unidad Técnica de Fiscalización como un órgano auxiliar, lo que implica regreso al modelo anterior a la reforma 2007 (Díaz y Rivera, 2014). Asimismo, se establecen nuevos procedimientos de fiscalización de gastos de precampañas y campañas, que se llevarán a cabo en paralelo, con el desarrollo de las mismas, para concluir antes de la fecha de calificación de la elección.

A partir del proceso electoral 2014-2015, se modifica de manera sustancial la presentación de los informes. En cuanto a las precampañas, se deben presentar los informes para cada uno de los precandidatos registrados y para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados. La legislación otorga el plazo de diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas, para su entrega. Los candidatos y precandidatos se vuelven responsables solidarios del cumplimiento de los informes, lo que significa que, en caso de irregularidades, pueden ser sancionados independientemente de los partidos políticos (Art. 79.1, Inciso a), Fracciones I al IV de la LGPP).

La revisión de los informes debe ser expedita, por lo que la Unidad Técnica de Fiscalización tiene solamente 15 días para la estudio de los informes de precampaña. En caso de encontrar errores u omisiones, deberá avisar al partido político o aspirante y otorgarle el plazo de siete días para presentar aclaraciones o rectificaciones. Posteriormente, la Unidad tiene diez días para emitir el dictamen consolidado y el proyecto de resolución respectivo, y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión tiene seis días para aprobar los proyectos y, una vez aprobados, deberá presentarlos ante el Consejo General en un plazo de 72 horas. El Consejo General, a su vez, cuenta con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación (Art. 79.1, Inciso c) de la LGPP). Esos plazos significan que, en el desarrollo del proceso electoral federal de 2015, el día 4 de abril, cuando inicien las campañas, el Consejo

General del INE tendrá que estar sesionando para revisar y aprobar los dictámenes de fiscalización de gastos de campaña (7 semanas después de la conclusión de las precampañas).

Los plazos para fiscalización de las campañas son aún más breves. Además, un cambio sustancial introduce una nueva modalidad de presentación de los informes, que será parcial: los partidos y candidatos deberán presentar un informe por cada treinta días de campaña, último de ellos, dentro de los tres días posteriores a su conclusión (Art. 79.1, Inciso b) de la LGPP). Ese modelo implica que la Unidad Técnica estará revisando y auditando los ingresos y egresos de los partidos y candidatos, simultáneamente al desarrollo de la campaña. Tiene diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada con cada informe parcial. En caso de encontrar errores u omisiones, los partidos tendrán solamente cinco días para presentar sus aclaraciones o rectificaciones. Al concluir la revisión del último informe parcial, la Unidad Técnica tiene diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización. La Comisión, a su vez, cuenta con seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y éste debe votarlos en un término improrrogable de seis días (Art. 79.1, Inciso d) de la LGPP). Así, el proceso de fiscalización de gastos de campaña debe durar, como máximo, 34 días, lo que para 2015 establece la fecha límite para el 7 de julio.

Como ya ha sido antes, entre los gastos que deben reportar los partidos y candidatos en sus informes de precampaña y campaña, la ley (Art. 76.1 de la LGPP) incluye los gastos de propaganda (realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares), gastos operativos de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, incluyendo los gastos relativos a las estructuras electorales), gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos (realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto), gastos de producción de los mensajes para radio y televisión (realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción;

así como los demás inherentes al mismo objetivo), gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción, gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados; así como la plataforma electoral y cualquier otro gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral. Finalmente, el costo de la propaganda que fue colocada durante las precampañas y que permanece en la vía pública, concluido dicho proceso o una vez que el partido postule a sus candidatos, serán considerados para efectos de los gastos de campaña y deberán ser reportados en los informes correspondientes (Art. 79.1, Inciso a), Fracción V de la LGPP). Finalmente, la reforma modifica la distribución de los gastos genéricos, estableciendo reglas estrictas del prorrateo, conforme a lo siguiente:

Tabla 2

Presidente	Candidato a senador	Candidato a diputado federal	Candidato local
40%	60%		
60%		40%	
20%	50%	30%	
15%	35%	25%	25%
40%			60%
20%	60%		20%
40%		35%	25%
	70%	30%	
	50%	30%	20%
	75%		25%
		50%	50%

Fuente: elaboración propia.

La ley define a los gastos genéricos de campaña como los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;

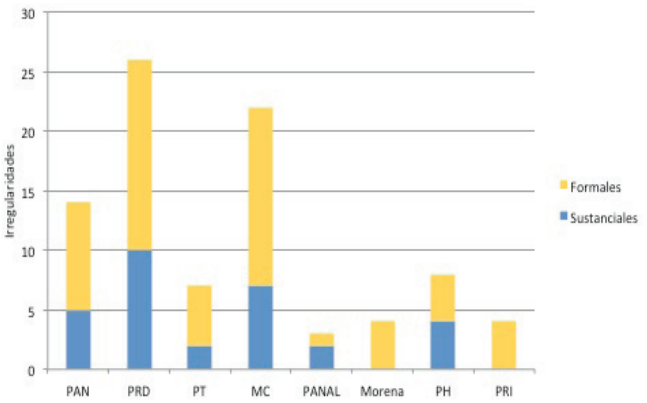
cuando no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición y cuando se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales (Art. 83.1 de la LGPP). Las modificaciones descritas que introduce la reforma 2014 generaron un régimen financiero de los partidos políticos aún más complejo y regulado. A continuación se analizan los resultados de su primera aplicación durante el proceso electoral 2014-2015.

Fiscalización en las elecciones de 2015

En este primer ejercicio del nuevo modelo, el INE fiscalizó 7,389 informes de precampaña de diputados federales, gobernadores y diputados locales, emitiendo las resoluciones correspondientes entre el 3 de febrero y el 3 de junio de 2015, dependiendo de los distintos periodos de precampañas. Además, la autoridad revisó los 11,799 informes de campaña de diputado federal, gobernador y diputado local presentados, emitiendo las resoluciones correspondientes el 20 de julio de 2015, con una semana de retraso, y mes y medio después de la jornada electoral.

A nivel federal, el INE revisó 4,557 informes de precampaña, de los cuales 4,505 fueron de partidos políticos y 52 de aspirantes a candidaturas independientes. El Instituto detectó 161 irregularidades, de las cuales 88 corresponden a los informes de los partidos políticos y 73 a los informes de los aspirantes. Los partidos políticos que cometieron mayor número de irregularidades son PRD, Movimiento Ciudadano y el PAN (70.5% (62/88) del total).

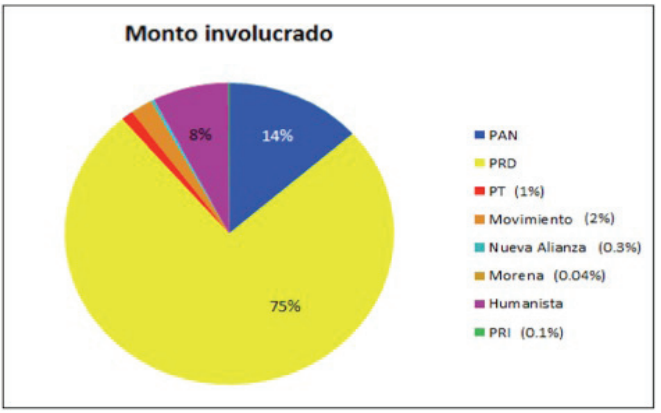
Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

De las 161 irregularidades detectadas en los informes de partidos, 69 (el 42.9%) fueron sustanciales, involucrando un monto total de $3,204,408.10 (según la distribución que se muestra en el gráfico siguiente). Las irregularidades cometidas por los aspirantes a candidatos independientes involucraron un monto total de $340,335.40. A primera vista, pareciera que las irregularidades de los precandidatos involucraron montos mucho más altos que las de los aspirantes, sin embargo, tomando en cuenta el número total de precandidatos y de aspirantes, se hace evidente que el monto promedio involucrado en las irregularidades de cada aspirante es casi diez veces mayor al promedio de cada precandidato.

Gráfica 2



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

A nivel local, respecto de todos los informes de las campañas locales a gobernador, el INE detectó solamente 42 irregularidades en los 76 informes de precampaña de gobernador, entre las cuales 35 corresponden a los informes de precandidatos y 7 a los informes de aspirantes a candidaturas independientes. En total, se calificaron como irregularidades sustanciales a 21 de estas, lo que corresponde a un 50%. Las irregularidades detectadas en los informes de precampaña involucraron un monto total de $4,401,861.06, casi en su totalidad (99.3%) correspondiendo a los informes de los partidos políticos. Cabe destacar que el monto involucrado en los 76 informes de precampaña de gobernador sobrepasó casi con un millón de pesos el monto involucrado en los 4,557 informes de precampaña federal.

Además, el INE detectó 124 irregularidades en los 2,756 informes de precampaña de diputado local, entre las cuales 98 (79.0%) fueron irregularidades sustanciales. Las irregularidades detectadas en los informes de precampaña de los partidos políticos ascendieron a $1,944,972.30, mientras que las detectadas en los informes de los aspirantes a candidaturas independientes involucraron una suma de $344,602.95.[5]

Para resumir, la información central de la fiscalización de los informes de precampaña de los partidos políticos y de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 3

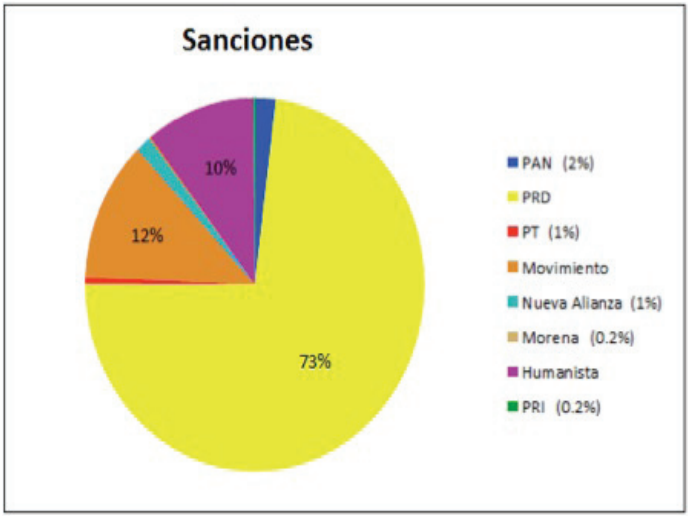
	Federal	Gobernador	Diputado local	Total
Informes	4,557	76	2,756	7,389
Irregularidades	161	42	124	327
Irregularidades sustanciales	69	21	98	188
Monto involucrado	$ 3,544,743.50	$ 4,401,861.06	$ 2,289,575.25	$10,236,179.81

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

5 El cálculo no toma en cuenta la fiscalización de los informes de precampañas locales en Campeche, Jalisco y Michoacán, dado que el INE no ha publicado la información completa de estos procesos en su página web. Tampoco incluye la fiscalización de los informes de Chiapas.

Como resultado de las irregularidades detectadas en las precampañas federales, el Instituto sancionó a los partidos políticos y los precandidatos por un total de $1,543,348.90, de acuerdo con la distribución que se muestra en el gráfico. Los aspirantes a candidaturas independientes fueron sancionados por un total de $975,329.54, por lo que el INE impuso sanciones por un total de $2,518,678.44 por motivo de irregularidades detectadas en los informes de precampaña y de apoyo ciudadano, donde poco más de una tercera parte de las sanciones corresponde a los aspirantes.

Gráfica 3



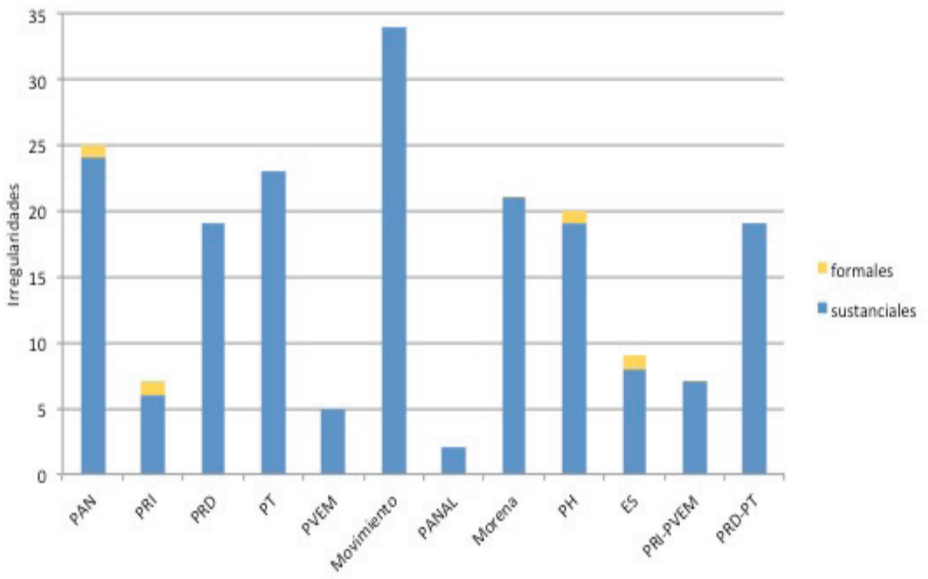
Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Además, el INE sancionó a 10 precandidatos federales con la pérdida o cancelación de registro (6 del Movimiento Ciudadano y 4 del Partido Humanista), por omitir presentar sus respectivos informes de precampaña. Por otra parte, el Instituto no sancionó a ningún aspirante a candidato independiente a nivel federal con la pérdida o cancelación de registro por irregularidades en los informes sobre la obtención de apoyo ciudadano. Entre los cinco que fueron omisos en presentar el informe, uno renunció y los demás, por otras razones, no obtuvieron el registro. Como consecuencia de las irregularidades detectadas en los informes de precampaña de gobernador, el INE canceló cinco registros, uno de un precandidato y cuatro de aspirantes a candidaturas independientes,

y emitió sanciones por un monto total de $5,437,323.80, correspondiendo el total a los partidos políticos.

En cuanto a las campañas, el INE recibió 5,332 informes de los candidatos a diputado federal, 5,290 de candidatos de partidos y 42 de candidatos independientes. En total, la autoridad detectó 246 irregularidades, siendo 55 de los candidatos independientes y 191 de los partidos políticos y las coaliciones, según la distribución que se muestra a continuación:

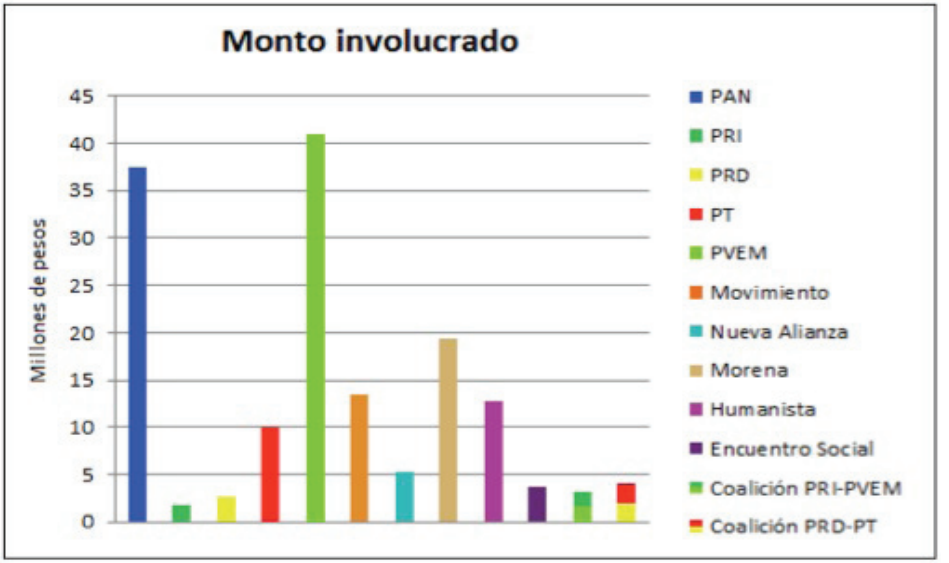
Gráfica 4



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Del total de las 246 irregularidades detectadas, 238 fueron sustanciales, lo que corresponde a un porcentaje de 96.7%. Las irregularidades involucraron un monto total de $160,292,506.24, la gran mayoría –$154,627,601.83– correspondieron a los informes de los partidos políticos y las coaliciones. Los montos más altos involucrados corresponden al PVEM y al PAN, como se desprende del siguiente gráfica.

Gráfica 5



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Además, entre estas irregularidades, se encontraron en total 14 casos de rebase del tope de gastos de campaña, involucrando un monto total de $1,474,394.74, así como 190 casos de financiamiento ilícito (o de origen desconocido), por un monto total de $3,337,166.66. A nivel federal no se detectó ningún caso de financiamiento público ilícito.

Respecto de las elecciones de gobernador, el INE recibió 197 informes de campaña en los cuales la autoridad detectó 203 irregularidades, de las cuales 195 corresponden a los informes de los partidos políticos y 8 a los candidatos independientes. El 84.7% (172/203) de las irregularidades fueron sustanciales; el monto total involucrado en las irregularidades es $40,159,623.81. El INE detectó solamente un caso de rebase de tope de gastos de campaña, ocho casos de financiamiento ilícito y un caso de financiamiento público ilícito, todos correspondiendo a los informes de campaña de los candidatos de los partidos políticos. En relación a esas violaciones, la autoridad determinó sanciones por un monto total de $44,116,657.12, todo en respuesta a irregularidades de los partidos políticos. Los casos de rebase de topes de gastos de campaña, de

financiamiento ilícito y de financiamiento público ilícito fueron sancionados con multas.

En la fiscalización de los 6,270 informes de campaña de los candidatos a diputado local el Instituto detectó 504 irregularidades, de los cuales 317, o el 54.4%, fueron sustanciales. Las irregularidades involucraron un monto total de $85,319.766.66, la gran mayoría (el 99.1%) correspondiente a las irregularidades detectadas en los informes de los partidos. Entre las irregularidades detectadas destacan cuatro casos de rebase de topes de gastos de campaña, 90 casos de financiamiento ilícito –89 de los partidos políticos y uno de un candidato independiente– y un caso de financiamiento público ilícito.

El INE sancionó a 361 precandidatos y 55 aspirantes a candidaturas independientes a diputado local con la cancelación de su registro, siendo en total 416 registros cancelados. Además, la autoridad emitió multas por un monto de $27,571,358.14 por irregularidades detectadas en los informes de precampaña, todo correspondiente a los partidos políticos. En total emitió sanciones por la cantidad de $108,724,850.48 como resultado de la fiscalización de los informes de campaña. Este monto incluye las sanciones por los casos de rebase de topes de gastos de campaña, de financiamiento ilícito y de financiamiento público ilícito, los cuales no conllevaron la nulidad de ninguna elección.[6]

Los datos claves de la fiscalización de los informes de campaña de los candidatos de partido y los candidatos independientes se muestran en la siguiente tabla, de la cual se desprende, entre otras cuestiones, que el INE revisó 11,799 informes y emitió sanciones por un monto total de $200,452,130.05.

Tabla 4

	Federal	Gobernador	Diputado local	Total
Informes	5,332	197	6,270	11,799
Irregularidades	246	203	504	953
Irregularidades sustanciales	238	172	317	727

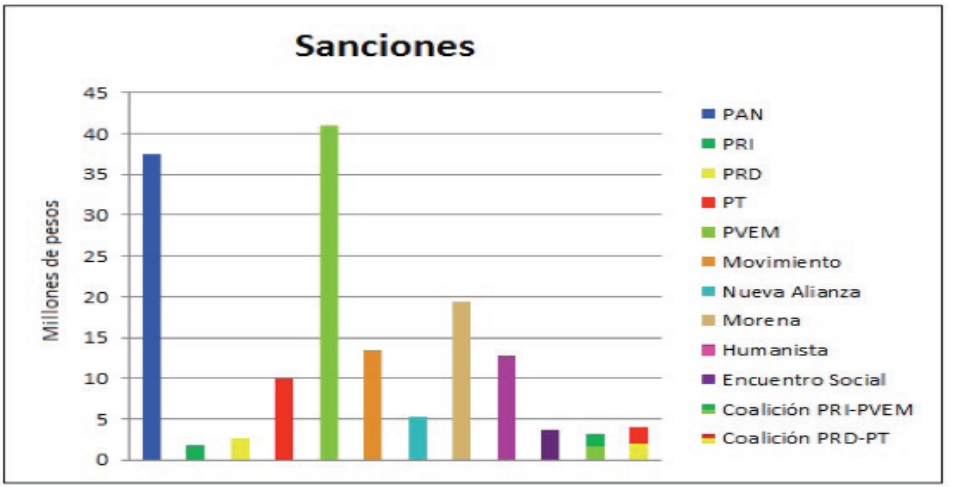
6 Este párrafo no toma en cuenta la fiscalización de los informes de la precampaña local en Campeche, dado que el INE no ha publicado la información completa de este proceso en su página web. Tampoco incluye la fiscalización de los informes de Chiapas.

Monto involucrado	$160,292,506.24	$40,159,623.81	$85,319.766.66	$200,452,130.05
Rebases	14	1	4	19
Financiamiento ilícito	190	8	90	288
Financiamiento público ilícito	0	1	1	2

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

En cuanto a las irregularidades detectadas en las campañas federales, la autoridad impuso sanciones a los partidos políticos por una suma de $151,901,564.62, siendo este el total, ya que los candidatos independientes solamente fueron sancionados con amonestación pública. Los 12 casos de rebase del tope de gastos de los partidos fueron sancionados por $1,360,824.72, y los 182 casos de financiamiento ilícito de los partidos por $3,851,646.98. Los dos casos de rebase y los ocho casos de financiamiento ilícito de los candidatos independientes, sin embargo, fueron sancionados con amonestación pública. La distribución de las sanciones entre los partidos se muestra en la siguiente gráfica; se debe resaltar que las sanciones de cada partido son muy similares a los montos involucrados en las irregularidades de los mismos.

Gráfica 6



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Cabe resaltar que los aspirantes a candidatos independientes solamente fueron sancionados por multas en el caso de los informes de precampaña en las elecciones federales. En las precampañas a nivel local y en las campañas solamente fueron sancionados con amonestación pública o, en el caso de omitir a entregar el informe de precampaña, con la cancelación de su registro. Para dar una vista general de las sanciones impuestas por el INE, se resume la información anterior en la siguiente tabla.

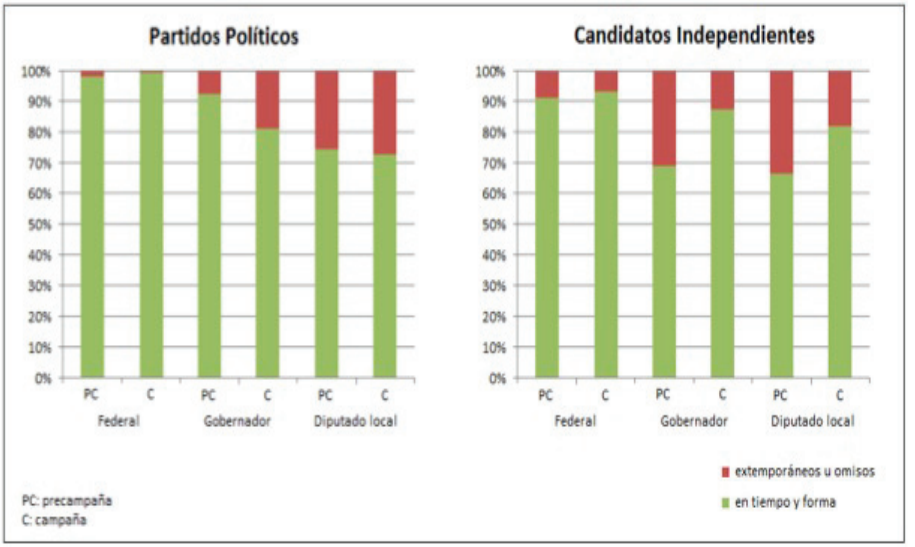
Tabla 5

	Federal	Gobernador	Diputado local	Total
Cancelación de registro	10	5	416	431
Sanciones, precampaña	$2,518,678.44	$5,437,323.80	$27,571,358.14	$35,527,360.38
Sanciones, campaña	$151,901,564.62	$44,116,657.12	$108,724,850.48	$304,743,072.22
Elecciones anuladas	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Como se muestra en el gráfico de abajo, hubo más casos de informes extemporaneos u omisios por parte de los candidatos independientes que los postulados por los partidos. La única excepción son los informes de campaña en las elecciones locales, donde los candidatos independientes cumplieron mejor que los partidos con el requisito de entregar en tiempo y forma. También cabe destacar que el cumplimiento de los partidos políticos y de los candidatos independientes en general era mayor en las elecciones federales que en las locales, y entre las locales era mayor en las elecciones de gobernador que en las de diputados locales, como se desprende de la gráfica.

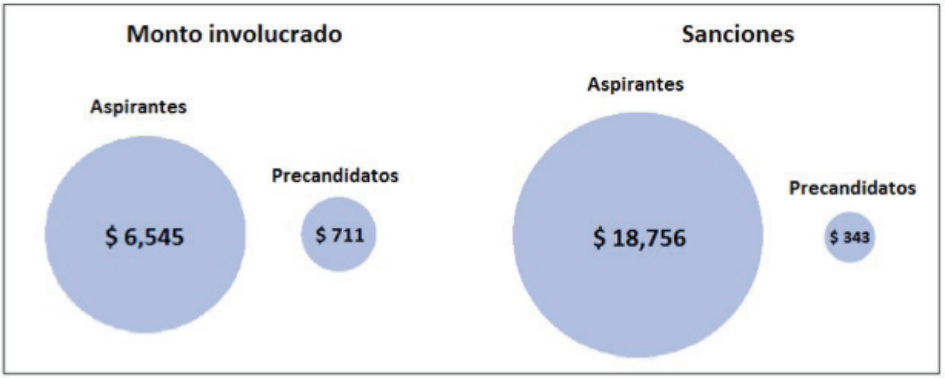
Gráfica 7



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Como ya se mencionó, el INE detectó 88 irregularidades que involucraron un monto total de $3,204,408.10 en las precampañas federales y 73 irregularidades que involucraron un monto total de $340,335.40 en su revisión de los informes de los aspirantes a candidaturas independientes. Considerando que hubo casi diez veces más informes de partidos que de aspirantes, se podría concluir que los aspirantes incumplieron con las provisiones legales en materia de financiamiento en un porcentaje más elevado que los precandidatos, pero esto sería una falacia, ya que en la revisión de los informes de los partidos se agrupan todas las irregularidades de una misma provisión como una sola irregularidad independiente del número de informes en incumplimiento, mientras que en el caso de los aspirantes sus irregularidades, obviamente, no se agrupan. Sin embargo, lo que sí se puede inferir es que el monto promedio involucrado (monto involucrado divido por el número de informes) en las irregularidades cometidas por los aspirantes era casi diez veces más alto que el monto promedio involucrado de los precandidatos, como se muestra en el siguiente esquema.

Esquema 1



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Además, parece que el INE impuso sanciones mucho más altas a los aspirantes que a los partidos, dado que la sanción promedio de los aspirantes era casi 55 veces más alta que de los precandidatos. De hecho, mientras la autoridad impuso sanciones a los partidos políticos correspondientes al menos al 50% del monto involucrado ($1,543,348.90 comparado con $3,204,408.10), el porcentaje correspondiente de las sanciones de los aspirantes de candidaturas independientes era casi 300% ($975,329.54 comparado con $340,335.40). No queda claro si esta diferencia se explica en la severidad de las irregularidades de los aspirantes frente a los precandidatos o si era política de la autoridad sancionar a los aspirantes de manera más severa. Esto es incluso más incierto tomando en cuenta que, como ya se mencionó, los aspirantes y los candidatos independientes no fueron sancionados con multas en ningún otro momento, ni por los informes de precampañas locales, ni por los informes de campañas federales o locales. Esto, a pesar de que en general el monto promedio involucrado en las irregularidades de los aspirantes y los candidatos independientes era más alto que el promedio de los precandidatos y candidatos de los partidos políticos.

Conclusión

¿Es más efectivo el nuevo modelo de fiscalización? Empezando con una comparación temporal de los procesos electorales federales de 2015, 2012 y 2009, parece que el nuevo modelo de fiscalización ha llevado a un mejor cumplimiento de la obligación de entregar los informes de precampaña en tiempo y forma: en 2015, el 98.2% de los actores obligados entregaron en tiempo y forma sus

informes de precampaña, mientras el porcentaje correspondiente en 2012 fue el 67.4% y en 2009 el 76.4%. Por lo anterior, no se nota una diferencia importante en el cumplimiento de la obligación de entregar los informes de campaña en tiempo y forma.

Gráfica 8



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

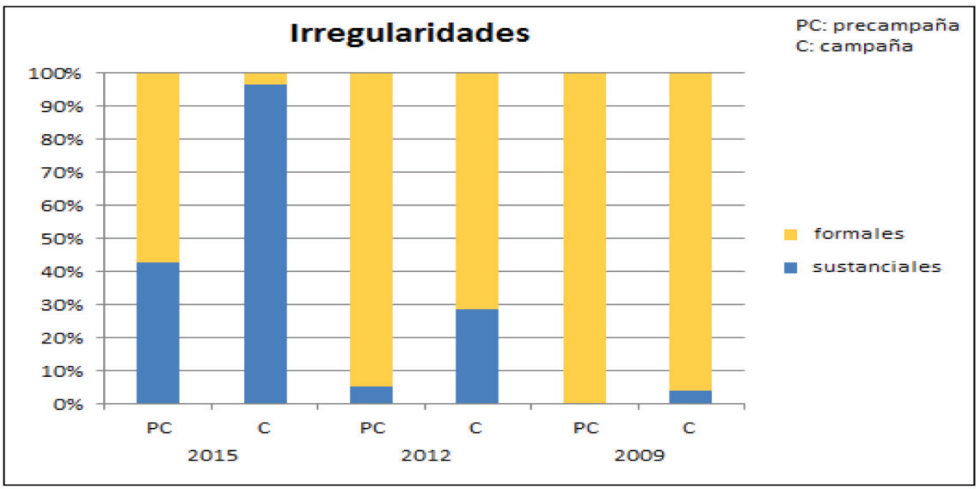
Entre las 161 irregularidades detectadas en los informes de precampaña, 69, o el 42.9%, fueron sustanciales o de fondo. Esto es una proporción significativamente más alta que en los dos procesos electorales federales anteriores (5.4% en 2012 y 0% en 2009). Se notó un desarrollo similar en la fiscalización de los informes de campaña: entre las 246 irregularidades detectadas, 238, o el 96.7%, fueron sustanciales, mientras el porcentaje correspondiente en 2012 fue de 28.6% y en 2009 de 4.09%.

Sin embargo, el incremento en el porcentaje de irregularidades sustanciales detectadas no significa que haya aumentado la capacidad del Instituto de llevar a cabo la investigación y detectar las irregularidades graves. La proporción más alta deriva de la reducción drástica del número de irregularidades formales. Como prácticamente todos los actores presentaron sus informes en tiempo y

forma, el número de las irregularidades formales decayó, y de las sustanciales creció de manera artificial.

El hecho de que la capacidad del INE de detectar violaciones graves no ha mejorado deriva de los datos presentados en el apartado anterior: entre las campañas federales, de gobernadores y diputados locales (11,799 informes en total), se han detectado únicamente 19 casos de rebase de tope de gastos de campaña, 288 de financiamiento ilícito y 2 de financiamiento público ilícito.

Gráfica 9



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

En cuanto a los montos involucrados en las irregularidades en los informes de precampaña y de campaña de los partidos políticos 2015 y 2009, estos son muy similares.[7] En 2015 las irregularidades en los informes de precampaña involucraron poco más de tres millones de pesos, mientras que el número correspondiente a 2012 era relativamente mayor a los cinco millones. Las sanciones en ambos casos corresponden más o menos al 50% del monto involucrado. El monto involucrado en las irregularidades detectadas en los informes de campaña de 2015 y 2009 es casi idéntico, cerca de 155 millones de pesos en 2015 y de 157 millones en 2009. En las sanciones resultantes, sin embargo, se nota

7 En este caso no se hace comparación con 2012, porque en ese año también hubo elecciones presidenciales y de senadores por lo que los montos fueron más altos. Además, no se incluyen los informes de los aspirantes y los candidatos independientes 2015, dado que no existía una figura comparable en 2009.

una diferencia importante: en 2015 las sanciones corresponden casi al 100% del monto involucrado, mientras en 2012 las sanciones representan el 20% del monto involucrado. Más que demonstrar una mejora de la fiscalización, esto más bien demuestra un cambio de política del INE.[8]

Tabla 6

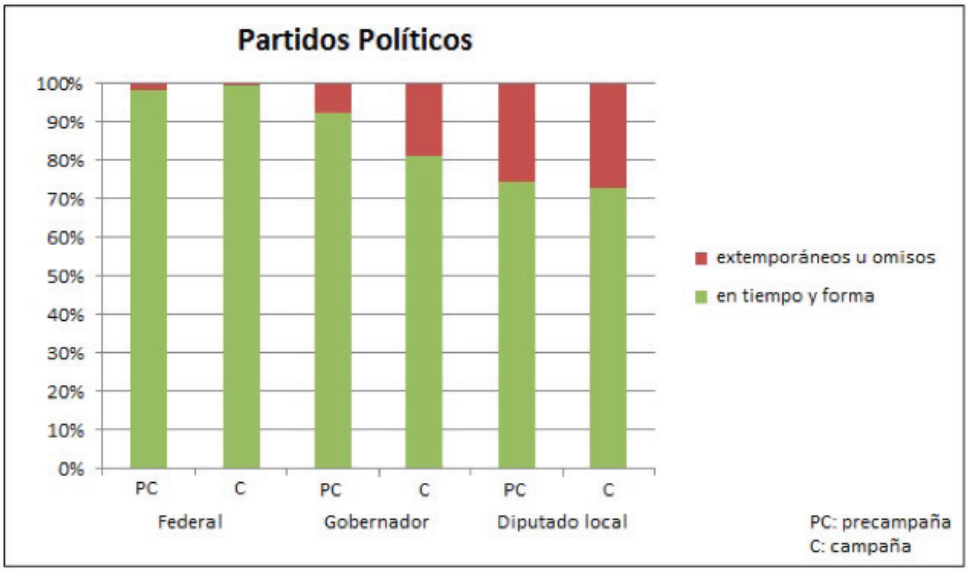
	2015	2009		
	Monto involucrado	Sanciones	Monto involucrado	Sanciones
Precampaña	$3,204,408.10	$1,543,348.90	$5,363,706.45	$2,617,857.12
Campaña	$154,627,601.83	$151,901,564.62	$156,927,765.46	$32,707,666.31

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Haciendo una comparación de la fiscalización en 2015 de las distintas elecciones, y retomando un gráfico incluido anteriormente, se desprende que los partidos cumplen mejor con la obligación de presentar los informes en las precampañas que en las campañas, y en las elecciones federales más que en las de gobernador, y en estas, mejor que en las de diputado local. El cumplimiento de este requisito es clave, porque la presentación extemporánea de los informes dificulta la fiscalización y los informes omisos incluso imposibilitan la fiscalización de los mismos.

8 Para fines comparativos hay que tomar en cuenta que en los montos no se considera la inflación.

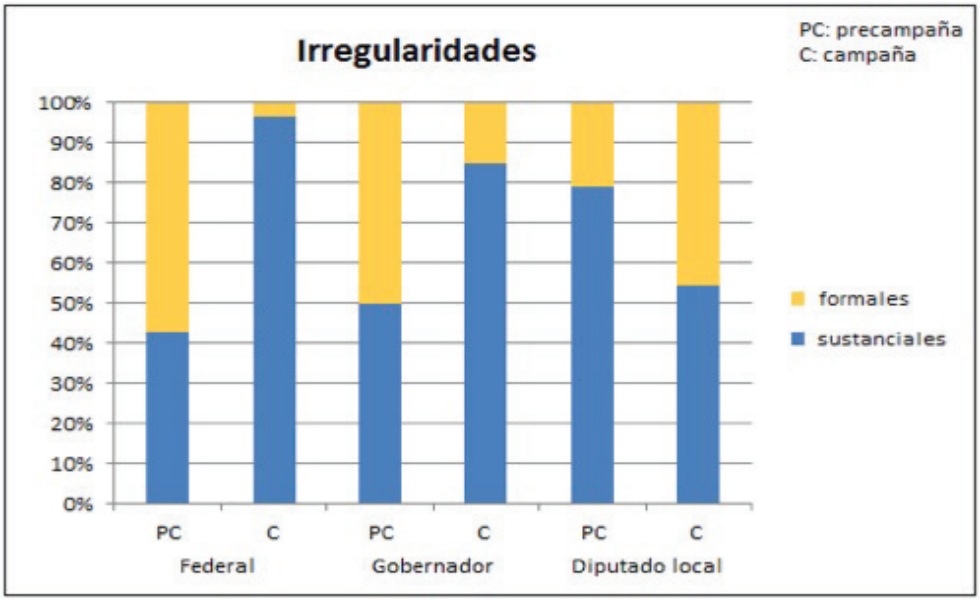
Gráfica 10



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

En lo relativo a la proporción de irregularidades sustanciales detectadas en los informes de precampaña y campaña de las varias elecciones, parece haber tendencias opuestas en los informes de precampaña y los de campaña. En los informes de precampaña, esta proporción es más alta al nivel local, mientras en los informes de precampaña es más alta al nivel federal. De hecho, de la revisión de las resoluciones de la fiscalización de los informes de campaña se desprende una fiscalización más detallada al nivel federal. Por ejemplo, al nivel federal muchas irregularidades se relacionan con ingresos y gastos no reportados, detectados a través de monitoreo, o en otras palabras, con ingresos y gastos no incluidos en los informes, mientras en los informes locales se detecta un número menor de irregularidades de este tipo. Una posible explicación es que el Instituto haya enfocado la mayoría de sus fuerzas en la revisión de los informes de campaña, considerando las precampañas como de menor importancia.

Gráfica 11

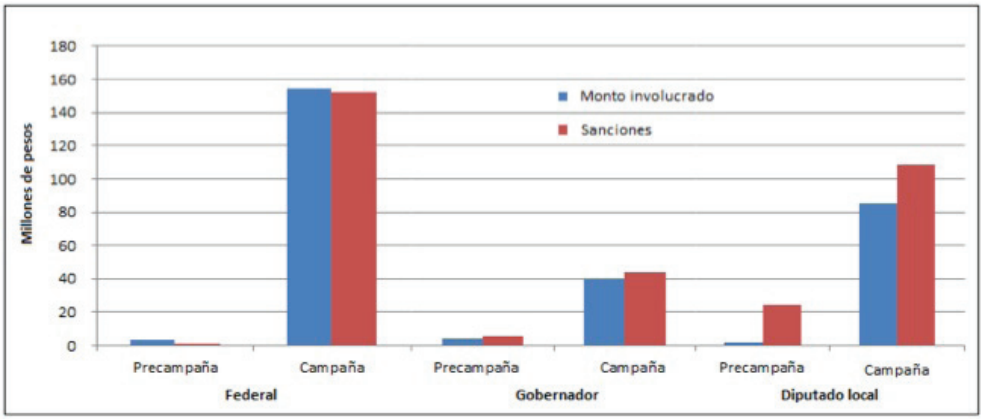


Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

Finalmente, de la gráfica de abajo[9] se desprende que los montos involucrados y las sanciones son significativamente más altos en las campañas que en las precampañas. Los montos en promedio más altos pertenecen a la elección de gobernador, dado el bajo número de precandidatos y candidatos en esta elección. Cabe destacar que el criterio general fue sancionar las irregularidades por el 100% del monto involucrado, pero que por alguna razón esta regla no se aplicó en la fiscalización de las elecciones de diputados locales, donde las sanciones, de forma clara, rebasan el 100% de los montos involucrados.

9 Los montos relativos a la precampaña de diputados locales no incluyen los correspondientes a Campeche, Jalisco o Michoacán, dado que el INE no ha publicado la información completa de estos estados.

Gráfica 12



Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones del INE.

La revisión minuciosa de la información que deriva del ejercicio de fiscalización realizado en el proceso electoral 2014-2015 deja en evidencia los errores en el diseño del nuevo modelo. En lugar de un mecanismo más eficiente y capaz de detectar irregularidades, tenemos uno más caótico e ineficaz. Las nuevas reglas complicaron el procedimiento de fiscalización, hicieron menos factible una revisión profunda de las finanzas de los partidos y dejaron del lado los problemas principales del dinero en la política mexicana: financiamiento paralelo, topes de gastos demasiado bajos y el predominio de recursos públicos, muy altos, pero insuficientes para financiar el juego político. Finalmente, no se hicieron cargo de que la fiscalización basada en la información proporcionada por los partidos políticos nunca será suficiente para detectar dos fenómenos que el legislador consideró como los más graves, sancionándolos con una nulidad electoral: el rebase de tope de gastos y el financiamiento ilegal. Seguimos con los problemas diagnosticados a partir del modelo 2007: "Mientras los efectivos controles sobre la utilización del subsidio público sólo son posibles a un alto costo para las autoridades encargadas, las regulaciones sobre el financiamiento privado son de muy dudosa efectividad. La autoridad administrativa se encuentra muy bien dotada para identificar con claridad los flujos del dinero público de los partidos políticos, pero no así para detectar con claridad el de los recursos privados cuando no se registran en la contabilidad de los partidos. Se ha avanzado considerablemente en las labores de investigación de la

información que proporcionan los partidos, pero poco se ha hecho respecto de los recursos que no se reportan" (Chacón, 2011: 161).

La ambición legislativa de revisar el 100% de los informes de campaña, a profundidad y en cuarenta días, es pura ilusión. No importa cuántos más recursos se inviertan ni cómo pudiera robustecerse la autoridad electoral, es algo imposible de lograr. Es probable que la publicación obligatoria de toda la información financiera de los partidos, acompañada por una revisión detallada de una muestra de los casos, pudiera ser más efectiva en disuadir a los actores políticos de cometer ilícitos. Al mismo tiempo, debería cambiar el enfoque de fiscalización y, en lugar de dedicar tanto tiempo y esfuerzo en revisar los gastos, analizar a profundidad los ingresos de los partidos, ya que esos son los verdaderos focos de corrupción y tráfico de influencias. Por otro lado, sería conveniente realizar una revisión de nuestro sistema de financiamiento a los partidos políticos y al mecanismo de establecimiento de los topes de gatos de campaña, que parecen estar muy alejados de la realidad política. Resumiendo, es necesaria una revisión del modelo introducido por la reforma 2014 y corrección del mismo, pero basada, esta vez, en un análisis de las medidas en función de los objetivos propuestos y de su viabilidad.

Bibliografía

Adamany, David W. y Agree, George E. (1975). *Political Money*, John Hopkins University Press, Baltimore.

Agíss Bitar, Fernando (2008). *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, TEPJF, México, disponible en: http://intranet/publicaciones/Temas_selectos/temas_fiscalizacion.pdf

Aguilar Camín, José Antonio (2015). "Precios ocultos de la democracia mexicana", en *Milenio Diario*, 29 de enero, México.

Chacón Rojas, Oswaldo (2011). *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, Editorial Fontamara, México.

De Lassé, Rolando (2008). *Equidad en la contienda electoral. Casos sobre topes de campaña*. Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, TEPJF, México, disponible en: http://intranet/publicaciones/Serie_comentarios/11_equidad.pdf

Gidlund, Gullan (1991). "The nature of public financing in Nordic states", en Matti Wiberg (ed.), *The Public Purse and Political Parties*, Finnish Political Science Association, Helsinki, pp.173-85.

Gilas, Karolina Monika (2013). "Rebase de tope de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano", en. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,* núm. 12, disponible en: https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2013-04-012-101.pdf

Hernández, Cecilia y Karolina Gilas (2014). "La reforma electoral 2014 y su impacto en el sistema de regulación financiera de los partidos políticos en México". Ponencia presentada en el XXV Congreso Internacional de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. San José, Costa Rica, del 11 al 14 de noviembre.

Joignant, Alfredo (2013). "La democracia y el dinero: vicios privados, fallas públicas y evoluciones institucionales de los sistemas regulatorios de financiamiento político en 18 países latinoamericanos", en *Política y gobierno*, vol. 20, núm. 1, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372013000100006&script=sci_arttext

Lösche, Peter (1993). "Problems of party and campaign financing in Germany and the United States -some comparative reflections", en Arthur B. Gunlicks (ed.), *Cam paign and Party Finance in North America and Western Europe*, Westview Press, Boulder, pp. 219-230.

Murayama, Ciro (2014). "El método del molcajete", en *Voz y voto*. Enero, disponible en: http://www.te.gob.mx/comunicacionsocial/resumen/resumen/pdf/2014/140114.pdf#page=17

Nassmacher, Karl-Heinz (1989). "Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany", en Herbert Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge University Press, pp. 236-67.

Peschard, Jacqueline (2005). *Transparencia y partidos políticos*. Serie Cuadernos de Transparencia, IFAI, México, disponible en: http://mail.lapaz.gob.mx/transparencia/pdfs/08.pdf (Consultado el 7 de octubre de 2014)

Ugalde, Luis Carlos y Mario Guzmán (2013). "En las urnas: Más dinero, más corrupción", en *Nexos*, 1 de agosto,

Woldenberg, José (2002). "El financiamiento a la política", en *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IIJ-UNAM.

Zovatto, Daniel (2007). "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos", en: Dieter Nohle, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, IFE, FCE, México.

Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de *Mola Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, TEPJF, México.

Criterios legales y jurisdiccionales vinculados a encuestas electorales en México

Enrique Inti García Sánchez[1]

Resumen

En el presente artículo se aborda el tema de las encuestas en materia electoral, desde la perspectiva legislativa y jurisdiccionalmente, respondiendo a la pregunta ¿Qué criterios se deben de cumplir al momento de realizar una encuesta electoral? Como antecedente inmediato, se analiza el SUP-JIN-359/2012, y se da un panorama de la importancia que tuvieron las impugnaciones en dicha materia en el proceso electoral federal para presidente de la república, así como de la reciente jurisprudencia del TEPJF, lo anterior a fin de poder prever problemas y respuestas en los próximos comicios electorales en nuestro país y en el extranjero.

Palabras clave: encuestas, Sondeos, Electoral, Veda, Delitos.

Abstract

In this paper the issues of polls in electoral topics are addressed, from the legislative perspective and jurisdictionally, responding to the question: What trial must be met at the time of an election poll? As immediate background, we analyze the SUP-JIN-359/2012 and the overview of the importance they had challenges in that area in the federal election for president of the republic, as

1 Asesor en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y egresado de la Licenciatura en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Sus publicaciones más recientes en coautoría son: *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección* (TEPJF, 2014) y *Sociología General y Jurídica* (Porrúa, 2013). Correo electrónico: enrique.garcias@te.gob.mx

well as recent case law of the TEPJF is given, the above in order to anticipate problems and answers in the next elections in our country and abroad.

Key words: survey, polls, electoral, veda and crimes.

La sociología y las encuestas electorales

El término *encuesta*, para efectos de este artículo, se define desde una perspectiva "sociológica" como un método de investigación, que suele conllevar la entrega de cuestionarios a las poblaciones con objeto de estudio para que los rellenen, que conllevan a un análisis estadístico de sus respuestas para detectar pautas y regularidades. (Giddens, 2006: 908).

En materia de encuestas electorales, uno de los estudios pioneros fue el artículo ¿The people`s choice?, elaborado en 1948 por Paul Lazarsfeld, que investigaba la intención del voto de los residentes del condado de Erie, en Ohio, Estados Unidos, durante la campaña para las elecciones presidenciales de 1940, en el que se demostró que los líderes de opinión tienden a conformar las opiniones de los que les rodean. (Giddens, 2006: 105) Criterio que en la actualidad, por lo que respecta a México, se encuentra en debate, pues como lo ha señalado la Consejera Electoral Favela Herrera, "no está comprobado que el ciudadano cambie su elección de voto por ver o escuchar los resultados de una encuesta, sin embargo, éstos pueden ser la materia prima para el debate del individuo con su grupo de referencia, así como cualquier exposición pública de sus opiniones", o como se había señalado en estudios anteriores "la publicación de resultados de encuestas sí influye en los resultados y su capacidad para distorsionar y confundir a los electores, es enorme". (Favela, 2013: 187; y Lozano, 2000: 16)

En la actualidad, las encuestas pueden ser consideradas como parte esencial de las contiendas o guerras electorales, ya sean locales o federales, pues "en muchos casos, las ideas creativas (de una campaña) surgen de un *brief* con base en la oferta que el elector, de acuerdo con lo que las encuestas reflejan, espera recibir". (Ibinarriaga 2012, 27) Por lo anterior, se comparte la idea de que, "la importancia de las encuestas electorales en el juego político no sólo radica en su valor como instrumento de medición, sino en la capacidad para utilizarlas

en la creación de opinión o argumentación a favor de uno u otro candidato." (Zebadúa en Favela, 2013: 185)

Esta afirmación y criterios académicos, se han visto acompañados desde el actuar de la autoridad electoral administrativa, que desde las elecciones de 1994 hasta las de 2015, han emitido acuerdos que señalan que "todas aquellas personas físicas o morales que pretendieran llevar a cabo encuestas por muestreo, adoptarán criterios de carácter científico para la realización de las mismas", pero también del actuar de la autoridad electoral jurisdiccional, que ha resuelto los casos que se presentan fuera del marco legal (INE/CG238/2015).

Adicionalmente, resulta relevante el tema de las encuestas electorales dado que en 2012, "por primera vez, México observó, ya no ejercicios aislados sino seguimientos sistemáticos a la evolución de los humores públicos durante el proceso electoral", lo anterior debido a que en ese año se publicaron 4,433 (cuatro mil cuatrocientas treinta y tres) encuestas electorales, de las cuales 3,250 (tres mil doscientas cincuenta) correspondían en un 73% al periodo de campaña, aspecto que conforme a ejercicios anteriores representó un incremento del 503.8% en relación con el proceso electoral intermedio de 2009, y un incremento del 144% respecto al proceso electoral de 2006.

El Derecho y las encuestas electorales

Derivado de la reforma constitucional de 2014, a nivel constitucional, se ha establecido que el Instituto Nacional Electoral (INE) tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, para los procesos electorales federales y locales, las actividades relativas a "las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de encuestas o sondeos de opinión" entre otros. (CPEUM 2015, Art. 41.V.B; y LEGIPE 2015, Art. 32)

Esta regulación constitucional, tiene su antecedente desde el jueves 22 de agosto de 1996, cuando se publicó una reforma electoral que puede ser calificada como positiva pero incipiente, pues "se introdujeron ajustes marginales al uso de las encuestas (electorales), sin embargo, es hasta la reforma legal de 2008 cuando se dotó de mayor precisión y certeza a las disposiciones aplicables." (Favela, 2013: 186).

Por lo que hace a las normas secundarias, se señala que los Organismos Públicos Locales (OPLE´s) verificaran el cumplimiento de los criterios generales que emita el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate (LEGIPE, 2015: Art. 104). Asimismo señala que durante los tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre de las casillas, queda estrictamente prohibido publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio de comunicación, los resultados de las encuestas o sondeos de opinión, que tengan como fin dar a conocer las preferencias electorales; quedando sujetos quienes lo hicieren, a las penas aplicables a aquéllos que incurran en alguno de los tipos previstos y sancionados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales. (LEGIPE, 2015: Arts. 213 y 251).

Respecto de este último punto, se señala que se impondrán de cincuenta a cien días de multa y prisión de seis meses a tres años, a quien durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos. (LGDE, 2014: Art. 7, Fracción XV).

Finalmente, en cuestiones presupuestales, se señala que las personas físicas o morales que difundan encuestas o sondeos de opinión deberán presentar al Instituto o al Organismo Público Local un informe sobre los recursos aplicados en su realización en los términos que disponga la autoridad electoral correspondiente; y que la metodología, costos, personas responsables y resultados de las encuestas o sondeos serán difundidas en su página de Internet, por los Organismos Públicos Locales en el ámbito de su competencia. (LEGIPE 2015, Art. 213 y 222). En el marco internacional, vale la pena tener en mente los artículos: 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; por lo que respecta a las encuestas y/o sondeos electorales.

Finalmente, cabe señalar que en la anterior legislación, es decir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los legisladores habían retomado los estudios sociológicos, encuadrando las encuestas

electorales dentro del ámbito de las campañas electorales, sin embargo, se remitía al artículo 403 del Código Penal Federal, y se mantenía la figura de estudios completos de encuestas o sondeos de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección.

Dicha normatividad, muestra que el legislador ha buscado que exista una vinculación entre ciudadanos, encuestadores, especialistas y autoridades administrativas, jurisdiccionales y penales, todos en materia electoral. Acorde con dicha normatividad, se cuenta con los

> Lineamientos y con los criterios generales de carácter científico que deberán observar las personas físicas y morales que pretendan ordenar, realizar y/o publicar encuestas por muestreo, encuestas de salida y/o conteos rápidos que tengan como fin dar a conocer preferencias electorales, así como preferencias sobre consultas populares, durante los procesos electorales federales y locales[2]

Emitidos por el Instituto Nacional Electoral (INE) y del Instituto Federal Electoral (IFE), ya referidos, para el diseño y la publicación de encuestas, así como determinadas condiciones para su publicación, quedando vinculadas la técnica y la ciencia en el diseño, desarrollo y publicación de las encuestas electorales, aspectos relevantes en la impartición de justicia[3], al considerarse que:

> Los criterios generales de carácter científico que emita el Instituto Federal Electoral deben ser consistentes con las normas y prácticas internacionales comúnmente aceptadas en la comunidad científica y profesional especializada en la realización de encuestas de opinión, respetando el pluralismo metodológico que es propio de toda práctica científica y profesional.

Estableciendo con ello estándares de *veracidad* tanto en el diseño, aplicación y divulgación de las encuestas electorales, a fin de consolidar la democracia en México, aspecto que con el paso del tiempo se vuelve uno de los requisitos para la validez del derecho en la vida social de cualquier sociedad. Y es precisamente, en el tema de la veracidad, en el que México presenta el mayor número de casos a analizar, pues en un primero momento se plantean los vínculos de poder entre los actores políticos y los medios de comunicación, en un segundo momento resultan relevantes por los efectos que producen los resultados de

2 Ver acuerdo INE/CG238/2015 y IFE/CG411/2011, para los estudios de los últimos dos procesos electorales 2012 y 2015.

3 Ver SUP-JRC-63/2009: "la encuesta se basa en el método inductivo, es decir, a partir de un número suficiente de datos se busca obtener conclusiones a nivel general".

encuestas o sondeos al ser difundidos, pero recientemente por ser cuestionados desde su aspecto científico, principalmente por lo que se refiere a los "*baremos*" o tablas de probabilidad estadística, en las que los cálculos de probabilidad son indicativos del margen de error que pueden tener las pruebas de dichas ciencias sociales. A continuación se analiza el caso de la elección presidencial de 2012, en la que se fijaron criterios relevantes.

La elección presidencial federal de 2012 y las encuestas electorales

En las elecciones presidenciales de 2012 en México, se interpusieron quince medios de impugnación relevantes en materia de encuestas[4] electorales, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Cuadro 1

Medios de impugnación en materia de encuestas electorales

Asunto	Sentencia
Asunto General (AG)	SUP-AG-174/2012 SUP-AG-153/2012 SUP-AG-142/2012
Expediente de la Elección Presidencial (EEP)	SUP-EEP-0001/2012
Juicio de Inconformidad (JIN)	SUP-JIN-366/2012 SUP-JIN-359/2012
Recurso de Apelación (RAP)	SUP-RAP-459/2012 SUP-RAP-450/2012 SUP-RAP-429/2012 SUP-RAP-414/2012 SUP-RAP-413/2012 SUP-RAP-248/2012 SUP-RAP-206/2012 SUP-RAP-200/2012 SUP-RAP-118/2012

Fuente: elaboración propia.

Por su propia naturaleza y relevancia el SUP-JIN-359/2012, también conocido como "juicio madre", es el expediente que se analiza en este trabajo, intentando

4 En el glosario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se define a la encuesta como "una técnica de investigación social que permite conocer las opiniones y actitudes de una colectividad por medio de un cuestionario que se aplica a un reducido grupo de sus integrantes al que se denomina "muestra". Conjunto de preguntas tipificadas dirigidas a una muestra representativa, para averiguar estados de opinión o diversas cuestiones de hecho".

buscar criterios sobre el diseño, desarrollo y el impacto en los resultados de la publicación de las encuestas electorales, que permitan tener un panorama general de la resolución.

Caso SUP-JIN-359/2012 y las encuestas electorales

El Movimiento Progresista integrado por los Partidos de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (PMC), presentaron el SUP-JIN-359/2012, en el que manifestaban como cuarto agravio que "algunas empresas de comunicación dieron un uso político indebido a los ejercicios de demoscopia, aprovechándose del hecho de que en la ley no se encuentra debidamente regulado el uso de encuestas de opinión durante las campañas políticas, lo que generó falta de transparencia sobre quienes las contrataron y qué intereses persiguieron, y configuró una forma de inducción del voto que vulneró el derecho a la información del electorado y los principios constitucionales de objetividad, equidad y certeza." (SUP-JIN-359/2012, 351). En términos generales se cuestionó la cientificidad de las encuestas, por los siguientes hechos:

1. Las tendencias no fueron acordes con los resultados.

2. Las encuestas se simularon como propaganda electoral.

3. Las aportaciones de empresas mercantiles y adquisiciones de tiempo.

Planteamientos, que a consideración de la coalición Movimiento Progresista, se derivaban de las siguientes encuestas publicadas, que abrían tenido una difusión en más del 90% de la población:

1. Milenio y GEA/ISA: Pronosticaban una ventaja diaria de Enrique Peña Nieto de 18.4% respecto de Andrés Manuel López Obrador, lo cual influyó en la formación de opinión pública reflejada en comentarios editoriales y columnas periodísticas de líderes de opinión.

2. El Universal y Mendoza y Blanco.

3. Excélsior y BCG.

4. Televisa y CNIRT-Mitofsky.

5. Parametría y Asociados.

La coalición respaldo su agravio en pruebas documentales tales como informes del IFE, notas periodísticas, estudios de las casas encuestadoras, impresión de páginas de internet de casas encuestadoras; pruebas técnicas como videos de entrevistas a representantes de casas encuestadoras, videos de promocionales de encuestas, etc.

Por su parte, en el informe circunstanciado de la autoridad señalada como responsable, el Consejo General del IFE, señaló que:

1. "No existe un monopolio en materia de demoscopia".

2. "La actora manifestó su conformidad con las mismas (encuestas) y sólo en un caso presentó una queja", misma que fue subsanada y no impugnada.

3. En el supuesto de que las encuestas efectivamente hubiesen producido el efecto sugerido por la actora, "no podría cuantificarse de manera cierta el número de ciudadanos que fueron influenciados por sus resultados".

4. "No se advertían pruebas idóneas para acreditar que las encuestas fueron contratadas por Enrique Peña Nieto o la coalición que lo postuló, ni circunstancias de modo, tiempo y lugar".

Derivado del estudio de la sentencia y del análisis que realizó la Sala Superior de los hechos acreditados, considero que se pueden establecer los siguientes criterios jurisdiccionales respecto de las encuestas electorales, que deben ser tomados en cuenta para la interposición de los medios de impugnación:

1. Se deben señalar cada una de las encuestas, así como los argumentos específicos que se consideren sesgan dichos métodos de investigación sociológica, por ejemplo, errores muéstrales, deficiencia del cuestionario, etc.

2. Se debe señalar que las casas encuestadoras incumplieron con los lineamientos y criterios científicos y metodológicos estipulados por el IFE.

3. Se deben identificar con el autor o fuente cada una de las pruebas que se ofrecen, así como precisar circunstancias, hechos o actos que sean sustento de las afirmaciones.

4. El no cumplimiento de los criterios científicos en las encuestas debe ser generalizado y no constituir hechos aislados, para vulnerar el principio de certeza.

5. Se deben adminicular las pruebas (periodísticas) con otros elementos que confirmen el error señalado o por lo menos con alguno de sus argumentos.

6. Se debe analizar la variación entre el resultado de las encuestas y el de la elección, pero además, se debe estudiar la ubicación del lugar que obtuvieron las candidaturas en ambos momentos.

7. Se pueden analizar las pruebas a través del uso de las reglas de la lógica, la sana crítica y de las experiencia.

8. Se debe realizar un escrutinio más intenso en el cumplimiento de los lineamientos y normas aplicables a las encuestas, por pate de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, cuando se realicen ejercicios diarios o con frecuencia inusuales.

9. Los "errores editoriales" sólo impactan en el prestigio profesional y en la credibilidad del medio, siempre y cuando se hayan respetado la veracidad de las encuestas.

10. La no inclusión de la información requerida para la publicación de resultados no constituye, por si misma, una forma de manipulación de éstos o un sesgo informativo, que suponga la afectación de los principios de equidad en la contienda electoral o de libertad del sufragio. En cada caso se debe analizar la posible configuración de infracciones.

Por todo ello, se concluye que el SUP-JIN-359/2012 analizó cuestiones relevantes del diseño, desarrollo y resultados de las encuestas electorales, que en ese orden están ligadas para que tengan un impacto fuerte en los procesos electorales, pero que para la Sala Superior dichos agravios resultaron infundados, en los

términos que fueron planteamientos y probados por la Coalición "Movimiento Progresista". Estos criterios se suman a las tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como lo muestra la reciente Tesis XXXIV/2015, identificada bajo el rubro "Encuestas o sondeos de opinión. La restricción de su publicación o difusión hasta el cierre total de las casillas ubicadas en las distintas zonas de husos horarios del país cumple los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad", en la que se señala lo siguiente:

> "la prohibición de publicar o difundir por cualquier medio, encuestas o sondeos de opinión, para dar a conocer las preferencias del electorado o las tendencias de la votación en procesos comiciales, o bien, las que se desarrollen con motivo de consultas populares, hasta en tanto no se efectúe el cierre oficial de las casillas ubicadas en las distintas zonas de husos horarios del país, constituye una medida idónea que persigue un fin constitucional legítimo, dado que busca evitar que existan obstáculos que generen confusión en la conformación de la opinión del electorado que reside en los estados más occidentales del país; también resulta necesaria, para asegurar que los resultados no sean del conocimiento en las entidades donde todavía no han cerrado las casillas; y proporcional en sentido estricto porque en realidad, la restricción prevalece únicamente por un breve periodo, limitado a la diferencia entre los husos horarios existentes en todo el territorio nacional; motivo por el cual, tal medida es acorde con el test de proporcionalidad."

Dicho criterio, fue derivado de la resolución del expediente SUP-RAP-165/2014 en el que el Partido Político Movimiento Ciudadano puso a debate[5] una tesis anterior XVI/2011 identificada bajo el rubro "Encuestas o sondeos de opinión". Es inconstitucional la restricción de su difusión durante la etapa de precampaña y con posterioridad al cierre total de las casillas, en la que se señala que:

> "es inconstitucional la prohibición de difundir y publicar encuestas y sondeos de opinión durante las precampañas, así como con posterioridad al cierre total de las casillas, al tratarse de una restricción al ejercicio de la libertad de información en materia electoral, que no satisface los requisitos de idoneidad, razonabilidad y necesidad. Respecto de las precampañas, porque no existe riesgo de producir confusión en la ciudadanía; en cuanto a las publicadas con posterioridad al cierre total de las casillas, no se vulnera la libertad del sufragio, porque la ciudadanía ya expresó su preferencia electoral, sin que esté en posibilidad de votar nuevamente en esa jornada electoral". (Compendio 2015, 67)

5 Ver: Fernández Sanabria, Alejandro. 2010. "La prohibición de publicar encuestas electorales como una limitación desproporcionada e ilegítima de la libertad de expresión e información en Costa Rica". Revista de Derecho Electoral. Costa Rica: TSE.

Conclusión

El papel del juez, cada vez más, queda fuera de sus caprichos y se centra en el carácter multidisciplinario del derecho, así los magistrados, concejeros y legisladores al momento de realizar actividades vinculadas con las encuestas electorales se allegan información tanto del marco normativo nacional e internacional, así como de expertos en materia de estadística, sociología, para dar veracidad a sus resoluciones. En el proceso electoral federal 2012 se presentaron diferentes medios de impugnación, que se concentraron finalmente en el juicio madre, que buscaba la nulidad de la elección, que representa la pena máxima para una democracia, por cuestiones relacionadas con las encuestas electorales. Se identificó en este artículo que las tres etapas de las encuestas electorales son:

1. Diseño, vinculado tanto a los criterios del IFE como de las casas encuestadoras.

2. Desarrollo, principalmente en la etapa de campaña, donde las encuestas tienen mayores resultados.

3. Resultados, donde destaca el papel de los jueces, y la aplicación de la ciencia y de la tecnología al estudiar los agravios que se plantean en las demandas.

Finalmente, se concluye que en México hay grandes oportunidades para las cuestiones sociológicas, por ejemplo, en el caso de las encuestas electorales, pues aún se sigue tratando la metodología de las encuestas como algo no visible, y por ende, los medios de impugnación siguen centrándose en los resultados. Por otra parte, en materia legislativa tenemos muchas lagunas jurídicas, que parece, sobrevivirán hasta el 2018, y que de alguna forma han sido cubiertas por criterios jurisdiccionales.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015. México: TEPJF.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2015. México: TEPJF.

Ley General en Materia de Delitos Electorales. 2014. México: TEPJF.

Jurisprudencia y tesis

http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXXIV/2015

http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XVI/2011

Bibliografía

Carbone, Carlos (2007). *La evidencia científica*, Universal, Rosario.

Dirección General de Jurisprudencia (2015). *Compendio tematizado de juris prudencia y tesis. Procesos electorales federal y locales 2014-2015*, TEPJF, México.

Favela Herrera, Adriana y Saúl Mandujano Rubio (2013). *Derecho electoral. Visión práctica*, Limusa, México.

Fernández Sanabria, Alejandro (2010). "La prohibición de publicar encuestas electorales como una limitación desproporcionada e ilegítima de la libertad de expresión e información en Costa Rica", en *Revista de Derecho Electoral*, TSE, Costa Rica.

Giddens, Anthony (2006). *Sociología*, 5ª Ed., Editorial Alianza, Madrid.

Ibinarriaga, José Adolfo (2012). *El arte de la guerra electoral*, trad. Roberto Hasbun Grijalbo, México.

Lozano Ayala, Mónica (2000). "El efecto de las encuestas en los resultados elec torales del 2 de julio", núm. 5, año. 6, TEPJF, México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: www. te.gob.mx

Sentencias

Sentencia SUP-JIN-359/2012. Actor: Coalición "Movimiento Progresista". Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral y Otra. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JIN/SUP-JIN-00359-2012.htm [28/08/2013].

Sentencia SUP-RAP-165/2015. Recurrente: Movimiento Ciudadano. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/RAP/SUP-RAP-00165-2014.htm [2/12/2015].

Equidad de Género en los Órganos Electorales

Fernando De la Peza Berrios [1]

Resumen

Este artículo analiza la equidad de género en los órganos electorales, especialmente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer cuáles han sido los principales problemas a los que se ha enfrentado, además de los criterios de interpretación al respecto.

Palabras clave: equidad de género, interpretación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Abstract

This paper analyzes gender equality in electoral bodies , especially the Federal Electoral Tribunal to know what were the main problems that has , in addition to the criteria of interpretation about it faced.

Key words: gender equity, interpretation, Federal Electoral Tribunal.

1 Actualmente es profesor-investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral. Abogado por la Escuela Libre de Derecho, titulado con mención honorifica. Cuenta con un posgrado en Derecho Internacional. Ha sido catedrático titular en la escuela Libre de Derecho por más de 25 años. Cuenta con experiencia de 28 años de ejercicio profesional privado y es especialista en Derecho financiero, corporativo e internacional. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha desempeñado como director general. Correo electrónico: fernando.delapeza@te.gob.mx

Introducción

La reforma político electoral 2014 introdujo la obligación de observar el principio de paridad en la presentación de candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

Esto tiene un trasfondo tanto teórico como práctico. Respecto al primero, las teorías de las acciones afirmativas y las cuotas de género han logrado abarcar terreno en la búsqueda de las soluciones para erradicar la histórica discriminación que las mujeres han padecido, en los distintos campos de la vida social.

En el campo práctico, la búsqueda de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales para hacer efectivas las cuotas de género contempladas desde el año 2002 en la normativad electoral, han generado una serie de precedentes que no podían ignorarse por los legisladores en esta reciente reforma político-electoral.

El proceso electoral de 2015 pondrá a prueba este nuevo mandato constitucional, sobre todo, quienes tendrán que afrontar este reto serán los partidos políticos, quienes han mostrado una resistencia histórica en la postulación de mujeres a los distintos cargos electivos.

En esta investigación se busca ahondar en otro derecho político electoral de las mujeres: el derecho a integrar órganos electorales. En la actualidad existe la obligación de que las candidaturas que presenten los partidos sean 50% de hombres y 50% de mujeres, esto, con el objetivo de que la integración de los congresos legislativos sean integrados de forma equitativa; pero ¿qué pasa respecto a las otras instituciones del Estado mexicano? ¿Existen cuotas de género para integrarlas?

En este artículo se estudiará la equidad de género particularmente en órganos electorales. En un primer momento se estudiarán los aspectos teóricos de las acciones afirmativas y las cuotas de género, posteriormente se revisará la legislación nacional e instrumentos internacionales para conocer qué se establece al respecto. Finalmente se estudiarán los casos que han llegado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer cuáles han sido los principales problemas así como los criterios de interpretación para conformar órganos electorales con criterios de paridad o equidad de género.

Las acciones afirmativas y las cuotas de género

Las acciones afirmativas son políticas interventoras temporales que tratan de ajustar o remediar la desigualdad de un grupo históricamente discriminado. La teoría de las acciones afirmativas parte del supuesto de que el reconocimiento de la igualdad formal de los integrantes de una sociedad, o la creación de instituciones imparciales e incluyentes, diseñadas para no obstaculizar las oportunidades de todos los individuos, no es condición suficiente para reparar la desigualdad que históricamente han padecido grupos particulares como las mujeres, adultos mayores, discapacitados, y los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, entre otros.

De acuerdo con los exponentes de las acciones afirmativas, no basta con que en la Constitución de un Estado se reconozca la igualdad entre los seres humanos, que las leyes establecen que todos los individuos de la sociedad tienen los mismos derechos, que se creen instituciones y que sus reglas no impidan el acceso de todos los individuos por igual. El problema que plantea la teoría de las acciones afirmativas, es que es necesario además de esto, la implementación de medidas que garanticen que en la práctica, todos los individuos de una sociedad tengan efectivamente los mismos derechos.

Jesús Rodríguez Zepeda (2013, 23) señala que "no podría concebirse un sistema democrático legítimo y constitucional en el sentido moderno de la expresión (es decir, como sistema en el que concurren los principios de soberanía popular o gobierno de la mayoría y de derechos fundamentales) si en él se mantiene una radical desigualdad de trato o discriminación propia de las sociedades jerárquicas […]".

Si bien es de suma importancia que se reconozca en las leyes positivas de un Estado, la igualdad entre los seres humanos, esto no es suficiente para erradicar la discriminación, "el reconocimiento formal de un derecho es útil pero no basta cuando subsiste una situación de discriminación estructural en contra de [grupos como] las mujeres" (Aragón 2011, 35).

De esta forma, ante la constatación de que en los hechos, los individuos sufren de discriminación por razones como el color de la piel, el sexo, la religión, la condición económica, la identidad cultural, entre otras características,

es que se volvió una necesidad configurar una filosofía o herramienta teórica que permitiera establecer una ruta de acción para impedir que estos patrones se siguieran repitiendo a pesar de que en el plano formal la igualdad estuviera reconocida.

El presidente de los Estados Unidos Lyndon B. Johnson evidenció en un discurso pronunciado en 1965, la dificultad que representa para los grupos históricamente discriminados, desaparecer de tajo los abusos de la desigualdad. Por ende habló de la necesidad de emprender lo que hoy entendemos como acciones afirmativas:

> No tomas a una persona que ha estado encadenada durante años, la liberas, la pones en la línea de salida de una carrera y le dices: "eres libre de competir con todos los demás", y sigues creyendo aun así que has actuado de manera completamente justa. Esto no es suficiente para abrir las puertas de la oportunidad. Todos nuestros ciudadanos deben tener la capacidad para atravesar esas puertas. Ésta es la siguiente y más profunda batalla por los derechos civiles. No sólo buscamos libertad sino oportunidad –no sólo igualdad legal sino capacidad humana--, no sólo igualdad como un derecho y una teoría, sino igualdad como un hecho y como un resultado" (Johnson, 1965, citado por Rodríguez 2013,36).

Con lo anterior puede advertirse la imperiosa necesidad que empezó a surgir de emprender actos concretos para garantizar las mismas oportunidades a todos los ciudadanos. Las acciones afirmativas por ello se empezaron a constituir como medidas que permitieran solucionar de facto la obstaculización del ejercicio pleno de un derecho y reparar una situación de desigualdad.

Respecto del tema del ejercicio de los derechos políticos, el reconocimiento del derecho de todos los individuos para alcanzar la categoría de ciudadanía, fue un proceso histórico lento en las distintas sociedades. El sufragio universal apenas se alcanzó en la mayoría de los Estados en el siglo pasado, y en los últimos años algunas naciones como Kuwait apenas lo reconocieron a las mujeres.

Las principales limitaciones del concepto de ciudadanía, y en concreto el derecho a votar y ser votado, además de la edad, nacionalidad y cuestiones de residencia –que hasta ahora no se han considerado requisitos desproporcionales– estaban basadas principalmente en cuestiones económicas, de estatus social y de sexo. Los hombres que no tuvieran propiedades, se dedicaran al comercio, tuvieran un mínimo de renta, pertenecieran a cierta clase social, y las mujeres, no eran considerados ciudadanos y no tenían derecho a participar en la vida pública de sus Estados.

Con la entrada de las ideas del pensamiento ilustrado, la configuración del Estado moderno, la consideración de que todos los individuos por su simple condición humana eran titulares de los mismos derechos, fue que se inició la lucha por la igualdad del ejercicio y reconocimiento de los derechos políticos.

El paradigma que introdujo la modernidad consistió en que la legitimad de los Estados estribaba en la voluntad de hombres libres e iguales para formar una sociedad civil que garantizara y protegiera la coexistencia de sus derechos. Esto puede observarse a partir de obras como *El segundo ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke o el *Contrato Social* de Rousseau a partir de los siglos XVII y XVIII respectivamente:

> Al ser los hombres, como se ha dicho, libres por naturaleza, iguales e independientes, nadie puede ser sacado de este estado y sometido al poder político de otro sin su propio consentimiento, lo que se hace mediante acuerdo con otros hombres, a fin de unirse en una comunidad para vivir cómodos, seguros y en paz los unos con los otros, en un sereno disfrute de sus propiedades y protegidos contra cualquiera que no forme parte de ella. Esto puede hacerlo cualquier grupo de hombres, porque no lesiona la libertad de los demás; se los deja, por así decirlo, en la libertad del estado de naturaleza. Cuando un grupo de hombres ha consentido en hacer una comunidad o un gobierno, quedan de inmediato incorporados y forman un cuerpo político, en el cual la mayoría tiene el derecho de actuar y decidir en nombre de los demás (Locke 2004, 70).

Estas ideas sirvieron en las primeras luchas por la ampliación del reconocimiento de los derechos políticos para evidenciar que no existía una justificación racional para limitar el ejercicio de la ciudadanía de los grupos registrados históricamente como vetados de la vida pública.

La igualdad inherente a todos los seres humanos y la idea sustentada por los filósofos políticos modernos, de que no existía superioridad natural en ningún hombre para ejercer el poder político, fue la idea básica que fundamentó gran parte de las revoluciones que buscaban ampliar los derechos políticos y establecer el principio de que la soberanía residía originalmente en los pueblos. Estas ideas del pensamiento ilustrado fueron también utilizadas en el movimiento feminista que luchó en un primer momento por el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres. La revolución francesa de 1871 fue el primer momento en el que las mujeres se articularon como un grupo con intereses particulares. En ese contexto se realizó la primera *Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana*, redactada por Olimpe de Gouges (Cazarín 2011, 17).

Sin embargo llevó muchos años después de esto, lograr que la demanda por la igualdad entre el hombre y la mujer se concretara en el reconocimiento del derecho de ciudadanía de las mujeres. El primer país en reconocer el sufragio femenino fue Nueva Zelanda en 1893.

En cada sociedad el proceso fue distinto, y gracias a la defensa de los principios democráticos y los derechos humanos, es que hoy en día en la mayoría de las naciones consideradas democráticas se reconoce en sus constituciones, el derecho que tienen las mujeres de votar y ser votadas.

El primer país de la región en reconocer la ciudadanía en América Latina fue Ecuador en 1929. El último fue Belice en 1954. En México, el reconocimiento del sufragio femenino sucedió en 1953. En ese sentido hubo una distancia de 60 años entre México y Nueva Zelanda, primer país que reconoció la participación política de las mujeres (Cazarín, 2011, 19). A continuación pueden verse los países según año de reconocimiento del derecho al voto de las mujeres en el periodo de 1893 al 2005.

Cuadro 1

Año	País	Año	País
1893	Nueva Zelanda	1945	Panamá
1901	Australia	1945	Trinidad y Tobago
1906	Finlandia	1947	Argentina
1913	Noruega	1947	Venezuela
1915	Dinamarca	1948	Suriname
1918	Alemania	1949	Chile
1918	Austria	1949	Costa Rica
1918	Canadá	1950	Barbados
1918	Países Bajos	1950	Haití
1918	Polonia	1951	Antigua y Barbuda
1918	Reino Unido	1951	Dominicana
1918	Rusia	1951	Granada
1919	Bélgica	1951	San Vicente y las Granadas
1920	Eslovaquia	1951	Santa Lucia

1920	Estados Unidos	1952	Bolivia
1920	República Checa	1952	Grecia
1921	Suecia	1952	San Kitts y Nevis
1929	Ecuador	1953	Guyana
1931	España	1953	México
1932	Brasil	1955	Honduras
1932	Uruguay	1955	Nicaragua
1934	Cuba	1955	Perú
1939	El Salvador	1957	Colombia
1942	República Dominicana	1961	Paraguay
1944	Jamaica	1962	Bahamas
1945	Francia	1964	Belice
1945	Guatemala	1974	Suiza
1945	Italia	2005	Kuwait

Fuente: (Cazarín, 2011).

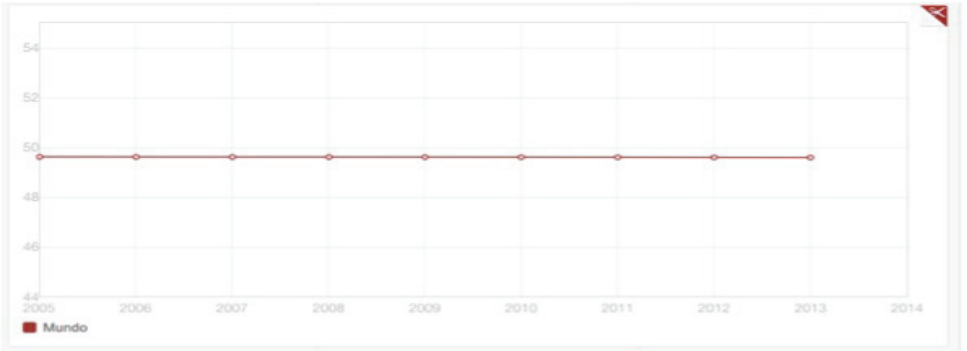
A pesar de esto, una segunda lucha sigue en proceso respecto a los derechos políticos de las mujeres. En muchos lugares este reconocimiento formal del derecho de ciudadanía de la mujer es negado en la práctica. Por ejemplo, si bien las mujeres en México desde 1953 ya podían votar y ser votadas, en los hechos, las mujeres no eran –y siguen enfrentando dificultades para ser– nominadas por los partidos políticos para poder acceder a los cargos de representación popular. En ese sentido, el Congreso de la Unión estaba conformado sólo por hombres. Por esta situación, no sólo en México, sino en otros países en dónde en realidad se desarrolla la teoría de las acciones afirmativas, es que ésta adoptaría entre sus premisas, que ante la inexistencia de un puente que lograra remediar la situación de desigualdad política efectiva, era necesario y urgente la implementación de acciones concretas para invertir y remediar estas situaciones de exclusión de las mujeres en la vida pública.

En el año 2011, el porcentaje promedio de mujeres en legislaturas o parlamentos del mundo era de 19.5% para la Cámara baja, y de 18.3% para la Cámara alta. Los países con el porcentaje promedio más alto de mujeres en el parlamento eran los escandinavos con unos 42%, seguidos por los del continente americano

con un 22% y por los europeos con un 20%. Los más bajos eran los países árabes con un 11% (Inter-Parlamentary Unión 2011, citado por Hernández 2011, 10).

En particular, el hecho de que un sitio como la asamblea o congreso de un Estado, que por definición es un ente de representación popular de toda una nación, no tuviera entre sus integrantes ciudadanas mujeres, desarrolló la exigencia de implementar una medida inmediata para construir un órgano que pudiera llamarse en verdad de representación popular. Esto es relevante si además se considera que en muchos países como México, la mayor parte de la población son mujeres; de acuerdo con datos del INEGI, existen en total 57,481,307 mujeres, frente a 54,855 231, hombres[2]. Si bien hay más hombres en la población total mundial, el porcentaje de mujeres está sólo un poco por debajo del 50%:

Gráfica 1



Fuente: Datos del Banco Mundial. Disponibles en: http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS/countries?display=graph

A partir de estas primeras ideas se desarrolló la teoría de las cuotas de género, que no son más que una condición establecida para que exista una cantidad mínima de mujeres en una organización o institución social como lo es un congreso legislativo. Pero la teoría de las acciones afirmativas, y en particular la de las cuotas de género, entrañan otra serie de premisas. Cómo estas políticas de intervención están íntimamente relacionadas con el ejercicio de derechos de todos los individuos que integran una sociedad, las cuotas de género en sí mismas no tendrían en teoría que vulnerar derechos de terceros. Tampoco podrían

2 http://www.inegi.org.mx

constituirse como acciones permanentes. De ahí que estas teorías sostengan que son medidas de carácter temporal. Se afirma que estas políticas interventoras sólo deben ser mantenidas hasta que se logre equilibrar las distintas situaciones de desigualdad; pero una vez logrado esto, deben retirarse para permitir que la integración de las instituciones se haga libremente.

Acciones afirmativas en el derecho internacional

Los derechos de las mujeres están protegidos en diversos instrumentos internacionales, entre los principales destacan la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que en su artículo 1 señala que la discriminación contra la mujer se entenderá como:

> […] toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultura y civil o cualquier otra esfera.

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer establece que la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole. Respecto a la equidad de género se encuentra que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) el cual establece en su artículo 3 que los Estados partes se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos. Respecto a las acciones afirmativas, el Artículo 3 de la CEDAW establece que

> Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

El artículo 4 establece asimismo que:

> La adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida por la Convención, pero agrega que de ningún otro modo entrañará

como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

El artículo 7 señala que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: "Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales".

El Artículo 11 de la CEDAW también señala que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos. Entre estos desatacan:

- El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano.
- El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo.
- El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico.
- El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.

Las distintas artículos mencionados establecen en términos generales, que los Estados partes deben adoptar *todas* las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, en cualquier ámbito gubernamental, o la esfera pública.

Las cuotas de género en México

La adopción de cuotas de género en México en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, se dio a partir de la recomendación de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Bejín en 1995. No obstante, no es hasta 2002 que se instituye como una obligación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Se estableció como regla, que los partidos políticos no podían tener más de 70% de candidatos de un mismo género (artículo 175 C).

Antes de esto, en 1993 el COFIPE sólo lo establecía como una recomendación: "Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinan sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular" (art. 175).

En 2007 se definió que las candidaturas de los partidos políticos deberían "integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad" (Art. 219).

Finalmente en 2014, se estableció como regla la paridad en la postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos: "los partidos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal" (artículo 232, párrafo 3).

A continuación puede observarse la regulación de las cuotas de género en la legislación electoral hasta el año 2007:

Cuadro 2

Año	Reforma
1993	Se modifica la fracción 3 del artículo 175 del COFIPE quedando establecido que: "Los partidos políticos, promoverán en los términos que determinan sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular".
1996	Se aprueba la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5° del COFIPE que señala: "Los partidos políticos nacionales considerarán es sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género. Asimismo promoverán la mayor participación política de las mujeres".
2002	Art. 175-A "De la totalidad de las solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, en ningún caso incluirán más del 70 % de candidatos propietarios de un mismo género. Art. 175-B. "Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidata de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de lo que señale la normatividad interna y el procedimiento de cada partido político. Art. 175.C. Hecho el cierre de registro de candidaturas, si un partido político o coalición no cumple con lo establecido en los artículos 175-A y 175-b, El Consejo General del IFE requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlos le hará una amonestación pública. Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior, quien no realice la sustitución de candidatos será acreedor a una amonestación púbica. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante el voto directo.

2007	Art. 4 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. Art. 18 V. Para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, cada partido político deberá destinar anualmente, el dos por cierto del financiamiento público ordinario. Art. 38 La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos: la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres. Art. 218. 3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. Art. 219. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Art. 221. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Fuente: (Cazarín 2011).

Como ya se mencionó, con la reforma constitucional y legal en 2014 se estableció la obligación de postular candidaturas respetando la paridad entre hombres y mujeres, el artículo 41 constitucional quedó de la siguiente forma:

> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los

> géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales**.** Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa (Art. 41, II, párrafo segundo).

En el artículo segundo transitorio inciso h) de la reforma constitucional, se estableció que el Congreso de la Unión debía expedir las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la obligación de garantizar la paridad de género en las candidaturas se hace más explícita. El artículo 7° señala con claridad que es un derecho y una "obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular".

Lo mismo se menciona en el numeral 3 del Artículo 232, que los partidos "promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal". La regla es la siguiente: de la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas de diputados, senadores, partidos políticos o coaliciones, se deben integrar salvaguardando la paridad entre los géneros (art. 233.1). Para garantizar esto, se otorgan facultades tanto al Instituto Nacional Electoral (INE), como a los Organismos Públicos Electorales (OPELES) para poder "rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas." Si el partido político no cumple, no se aceptará el registro de sus candidatos (Art. 232.4).

El plazo improrrogable al que se refiere el artículo mencionado es en un primero momento, de 48 horas, en caso de no hacerlo debe sancionarse con una amonestación pública. Si después de esto, en un plazo de 24 horas no cumple la sanción será la negación al partido del registro de las candidaturas (Art. 235). Respecto del principio de representación proporcional, se conserva el criterio de integrar las fórmulas por un candidato propietario y un suplente del mismo género, alternando por su parte las fórmulas de distinto género "para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista" (Art. 234). Respecto a las candidaturas independientes, las fórmulas también deberán estar integradas por personas del mismo género (Art. 14.5). No obstante, la obligación de la paridad

de género sólo está constreñida a las candidaturas de los partidos políticos para integrar el Congreso de la Unión. Para integrar cualquiera de los otros órganos o poderes del Estado, la Constitución y la LGIPE no señalan nada al respecto.

¿Cuotas de género en organismos electorales?

Antes de analizar la legislación correspondiente para poder afirmar o no que existen cuotas de género o principios de equidad en la integración de órganos electorales, es importante señalar algunas ideas sobre la integración de organismos electorales como un derecho político electoral. Los derechos políticos no comprenden únicamente el derecho a votar y ser votado. El derecho de asociación, de libertad de expresión, de afiliación a un partido político, entre otros, constituyen la amplia gama de derechos políticos. Recientemente se ha estudiado más el derecho que tienen los ciudadanos a ocupar cargos públicos y no sólo de representación popular mediante el sufragio, sino respecto a cargos en los organismos facultados para arbitrar los procesos electorales, es decir las autoridades electorales.

En la CPEUM se establece como prerrogativa del ciudadano, ser nombrado para cualquier empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley (Art. 35, Fracción II). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su artículo 25, inciso c), y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en su artículo 23, se establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción, ni restricciones indebidas, de una serie de derechos y oportunidades, entre los que destaca: "Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

Similar situación se establece en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (CAFDH): "Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país".

En la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (DADH), se señala en el Artículo XX, que "toda persona legalmente capacitada, tiene derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres". Por lo anterior, a partir de la reforma política electoral del año 2007 (publicada en 2008 en el *Diario Oficial*

de la Federación), se estableció el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano (JDC), como el medio de impugnación adecuado para impugnar cada uno de los actos y procedimientos relacionados a la integración de las autoridades electorales que pudieran vulnerar el derecho de los ciudadanos (Salmorán: 5).

En ese sentido, el derecho a integrar organismos electorales, es un derecho reconocido y garantizado por el Estado Mexicano. Como se mencionó en la introducción, a lo largo de este trabajo se analizará las cuotas de género y las acciones afirmativas respecto al derecho a integrar órganos electorales. ¿Existe equidad de género en la integración de las autoridades electorales locales? ¿Qué señala la normatividad al respecto? ¿Se han presentado casos ante las autoridades jurisdiccionales? ¿Son válidas las acciones afirmativas al respecto?

Legislación federal

El Artículo 41, Fracción V, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 36 numeral 1 de la Constitución, señala que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales. Asimismo señala que concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. El Consejero Presidente es elegido por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, el cual durará en su encargo, 9 años sin posibilidad a ser reelecto (LGIPE, Art. 36.2). Por su parte, los consejeros electorales también son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados y duran en su encargo 9 años aunque son renovados de forma escalonada.

De lo anterior, no se observa alguna alusión a la equidad de género en la integración de los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral. Los Consejeros del Poder Legislativo son propuestos por la Cámara de Diputados, por los grupos parlamentarios. Se define en la LGIPE (Art. 36.4) que solo habrá un consejero por cada grupo parlamentario. Estos consejeros tendrán hasta dos suplentes.

Los partidos políticos también nombran un representante propietario y un suplente con voz pero sin voto. El Art. 36.10 de la LGIPE señala que los partidos

pueden sustituir siempre a sus representantes. Pero no señalan alguna obligación para nombrar en condiciones de equidad de género.

Señala que la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos ejecutivos y técnicos, los cuales, dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Por su parte, se menciona la existencia de una Contraloría General, y órganos de vigilancia del padrón electoral, los cuales se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Finalmente la Constitución establece que las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Respecto a las Comisiones del Consejo General[3], estas deben estar integradas por un Consejero Presidente y al menos dos Consejeros Electorales más, con un máximo de 5 consejeros integrantes en total. No hay alguna regla respecto a la integración por género. La única regla establecida en la LGIPE (art. 42.2) es que los Consejeros Electorales podrán participar hasta en 4 comisiones por un periodo de 3 años, y cada año se hace la rotación de la presidencia entre sus integrantes. También asisten a estas comisiones[4] los consejeros del poder legislativo y los representantes de los partidos políticos. De lo anterior no se observa algún mandato constitucional o legal para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral esté integrado por hombres y mujeres en condiciones de equidad, igualdad o paridad.

Por otra parte, el Consejo General del INE tiene entre sus múltiples atribuciones, la de designar a los directores ejecutivos y de unidades técnicas del Instituto a propuesta del Consejero Presidente, con voto de cuando menos 8 consejeros electorales. También debe designar a los integrantes de los consejos locales y distritales, y de los OPLES (LGIPE, art. 44). La LGIPE en su artículo 29 define que el INE es un "organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica

3 Existen comisiones temporales que son creadas para el adecuado desempeño del INE, y comisiones de carácter permanente, las cuales son: Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de Prerrogativas y Partidos Políticos, del Servicio Profesional Electoral Nacional, del Registro Federal de Electores, de Quejas y Denuncias, Fiscalización, y Vinculación con los Organismos Públicos Locales También, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, el Consejo General puede crear comités técnicos especiales para actividades y programas específicos, en los que se requiera asesoría técnica y científica de especialistas. (art.42.2 y .10).

4 Con excepción de las Comisiones del Servicio Profesional Electoral Nacional, Quejas y Denuncias y Fiscalización (art. 42.4).

y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos".

Respecto a los OPLES la constitución señala que tendrán a su cargo las elecciones locales. Por su parte señala que el Instituto Nacional Electoral es el encargado de designar y remover a los integrantes de estos organismos (Apartado B, Fracción V, Art. 41, CPEUM). El artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1°, indica que los OPLES contarán con un consejero Presidente y seis consejeros electorales, el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos. Los requisitos para ser consejero electoral de un OPLE consisten en 1) ser originario de la entidad federativa respectiva o contar con un año de residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a la designación, 2) cumplir los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

De lo anterior se observa que tampoco hay una obligación o un mandato explícito para integrar los organismos electorales locales con algún criterio de paridad o equidad de género.

Otro elemento importante para el análisis de esta investigación es respecto al Servicio Profesional Electoral Nacional que ya ha sido motivo de controversia por la última convocatoria en la que sólo se permitió a las mujeres participar. Como se analizará en un apartado posterior, llegó incluso el caso al TEPJF.

La constitución señala en el apartado D, fracción V, del artículo 41, que el Servicio Profesional Electoral Nacional comprende "la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral" este último quien será el responsable de regular la organización y funcionamiento de este Servicio.

La LGIPE señala que el SPEN se regirá por el Estatuto que apruebe el Consejo General del INE y se regirá por dos sistemas: uno para el Instituto y otro para los OPLES. En ambos sistemas el INE regulará la organización y funcionamiento del sistema que contendrá como lo señala la Constitución, "mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación,

rotación, permanencia y disciplina, así como el catálogo general de cargos y puestos del personal ejecutivo y técnico" (Art. 30.3).

Respecto a la Junta General Ejecutiva, ésta se integra por el Consejero Presidente del Consejo General, por el Secretario Ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración, así como de los titulares de la Unidad Técnica de Fiscalización, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y de la Unidad Técnica de Vinculación con los OPLES (Art. 47.1). Las direcciones de la Junta General tendrán un Director Ejecutivo o Director de Unidad Técnica que será nombrado por el Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y por mayoría de 8 votos de los consejeros electorales.

El INE también se integra por una rama administrativa, regida por el estatuto anterior. Además el INE se integra, para ejercer sus funciones en todo el territorio nacional, por 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, en cada distrito electoral uninominal. El Instituto también cuenta con oficinas municipales en los lugares que el Consejo General determine (LGIPE, Art. 33). Hasta aquí, en la normatividad expuesta no se encuentra alguna obligación para integrar los órganos electorales administrativos federales o locales en condiciones de equidad o paridad. Respecto de las autoridades jurisdiccionales, la constitución señala que se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acorde con el artículo 99 constitucional, se integrará por siete Magistrados Electorales quienes serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Constitución solo señala que el Presidente será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros para ejercer el cargo por cuatro años.

Como puede observarse no hay alguna consideración respecto a la equidad de género en la integración de estos órganos electorales. Lo único que señala la Constitución, es que la elección de los magistrados será escalonada, que los

requisitos no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que durarán en su encargo nueve años improrrogables.

Respecto a los magistrados de las salas regionales del Tribunal, se dice que sus requisitos no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito.

Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es un órgano electoral como tal, sí ejerce facultades electorales al resolver acciones de inconstitucionalidad para invalidar preceptos electorales que contravengan la Constitución y los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. En ese sentido vale la pena también revisar su regulación en torno a su integración.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son designados por el voto de las dos terceras partes del Senado de una terna que pone a su consideración el Presidente de la República. El artículo 94, párrafo tercero de la Constitución, señala que la Suprema Corte se compondrá por 11 ministros en total y durarán en su encargo quince años. En cuanto al nombramiento de los ministros, además de la lista de requisitos que deben cumplir, sólo se dice que deberá caer "preferentemente en aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica" (CPEUM, art. 95, último párrafo).

Como puede observarse, no existe algún criterio de equidad de género en la Constitución para integrar la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tampoco señala nada al respecto. El único criterio de acción afirmativa se encuentra previsto en la fracción II, del artículo 114 respecto a los concursos de oposición para el ingreso de magistrados de circuito u jueces de distrito; se establece que en caso de empate "se resolverá con criterio de acción afirmativa de equidad."

De todo lo anterior, se puede concluir que no existe un mandato constitucional o legal, o un mecanismo específico para integrar los órganos electorales con equidad de género; lo cual permite afirmar que en materia de derechos político-electorales, la única acción afirmativa obligatoria se encuentra en el

registro de las candidaturas a cargos de elección popular. A pesar de esto, es decir, de que el legislador federal no ha implementado directamente cuotas de género para integrar órganos electorales, se han dado casos particulares en entidades federativas respecto a la integración de tribunales electorales locales; también ha ocurrido que en desempeño de su facultad reglamentaria, el otrora Instituto Federal Electoral, y ahora el Instituto Nacional Electoral, han establecido acciones afirmativas directas para integrar los consejos locales y distritales, los organismos públicos electorales locales (OPLES), e incluso para ocupar las plazas vacantes del servicio profesional electoral.

Lo anterior, como pudiera esperarse, ha generado una serie de controversias que han sido objeto de conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A continuación se presentan algunos casos en los que hombres y mujeres han impugnado actos relativos a la integración de órganos electorales por alguna cuestión relacionada con la equidad de género y las acciones afirmativas. Con esto se podrá observar cuáles son algunos de los mecanismos existentes para integrar órganos electorales con equidad de género y cuál ha sido la interpretación del tribunal respecto a este derecho político-electoral.

Casos presentados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Antes de analizar algunos casos objeto de controversia ante el TEPJF, es importante hacer algunas reflexiones en torno a los problemas de las acciones afirmativas. Ha sido ya demostrado con datos empíricos por distintos especialistas, que las cuotas de género han sido efectivas para aumentar el porcentaje de mujeres en la integración de las asambleas legislativas en los distintos Estados (Aparicio 2011, Medina, 2011). Los diseños normativos han contribuido a aumentar la presencia de mujeres en la vida pública. No obstante, hay una serie de problemas que resulta importante mencionar sobre la implementación de estas medidas.

En un primer momento de análisis, haciéndose referencia sólo a las cuotas de género para integrar un congreso legislativo, al ser este órgano por definición, la representación de la voluntad popular, se ha interpretado que el límite al que puede llegar la intervención de una cuota de género es sólo al nivel de

candidaturas. Uno de los principios básicos de la democracia es que los representantes populares sean electos por la mayoría de los votos de la ciudadanía. Si se estableciera como una regla definitiva, que un número determinado de mujeres fuera el que debe observarse de forma obligatoria para integrar un congreso, podría ocurrir o interpretarse que fueran los creadores de esta norma y no los ciudadanos –los titulares originarios de la soberanía–, quienes estuvieran determinando las características *a priori* de quienes deben ser los representantes populares.

Los legisladores electos por los ciudadanos dentro de la teoría de la democracia representativa, adquieren el derecho de ejercer la soberanía para legislar sobre todo lo que concierne a un Estado, no obstante los representantes no podrían romper esta premisa básica determinando ellos mismos quienes deben ser los futuros representantes. En otras palabras, hay límites en materia de legislación para evitar que un régimen democrático se transforme en un gobierno autoritario, en donde se trastorne el método democrático primigenio. En ese sentido, al sólo poder implementar cuotas de género para la postulación de candidaturas, el primer problema que puede limitar la efectividad de esta medida es el factor cultural. Es decir, que a pesar de que se presente paridad de fórmulas de hombres y mujeres para integrar un Congreso, la ciudadanía puede votar en mayor medida por candidatos de un sexo en particular.

En ese sentido, a la par de la implementación de las cuotas de género, tienen que considerar los Estados poner en marcha acciones tendientes también a destruir estereotipos de género. En torno a esta consideración han surgido otros conceptos como la *perspectiva de género*, que no es otra cosa que un esquema de interpretación integral que busca incidir de forma transversal en cada uno de los espacios públicos para revelar y destruir los prejuicios que en torno al género se reproducen en las instituciones sociales. Manuales para utilizar un lenguaje no sexista, protocolos de actuación ante casos de acoso sexual, programas para evitar publicidad estereotipada, son ejemplos de medidas educativas que intentan paralelamente a las acciones afirmativas, revertir e impedir, situaciones de desigualdad y discriminación.

Otro problema al respecto, es la posibilidad de que las acciones afirmativas se conviertan en medidas de discriminación inversa. Si bien distintos instrumentos internacionales establecen que las medidas temporales para revertir la

desigualdad de las mujeres no deben considerarse situaciones de discriminación, lo cierto, es que no es una discusión agotada. Algunos autores consideran que puede llegarse a un abuso en la implementación de las cuotas de género y dañar y menoscabar los derechos de terceros. Las acciones afirmativas podrían convertirse en privilegios injustificables.

Otro tipo de problemas relacionados con las acciones afirmativas se pueden adjudicar directamente a los partidos políticos. Ha sucedió al menos en México, que nombran varones suplentes de candidatas propietarias que al ganar un escaño renuncian a éste (el famoso caso de las "Juanitas"). Asimismo existe una discusión en torno a la democracia interna de los partidos políticos. Si estos eligen a una parte de sus candidatos mediante algún procedimiento democrático, ¿cómo podría establecerse una obligación específica para elegir una proporción particular de mujeres y hombres? Si bien, después de que estos casos se presentaron en la experiencia mexicana y fueron resueltos en un primer momento por la intervención del TEPJF[5], y después con el ajuste legislativo respectivo, aquí cabe resaltar la resistencia de los partidos políticos para nominar mujeres a los cargos de elección popular.

Como puede observarse de la mayor parte de los problemas planteados, estos se relacionan directamente con la cuestión de la voluntad de los ciudadanos para elegir a sus representantes, o a factores culturales basados en los prejuicios históricos sobre la supuesta inferioridad de las mujeres frente a los hombres. ¿Cuáles han sido los problemas que se han presentado en las acciones afirmativas para integrar órganos electorales? ¿Cuáles podrían ser los criterios interpretativos respecto a la equidad de género en órganos electorales y sus respectivas acciones afirmativas?

Impugnaciones por no existir normatividad específica

Como se vio en el análisis de la normatividad respecto a la conformación de órganos electorales, no existen acciones afirmativas concretas, ni un mandato para que los congresos estatales o los mismos organismos electorales en el uso de su facultad reglamentaria, establezcan cuotas de género en los procesos de designación de autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales.

5 Para un panorama más completo de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral en materia de equidad de género consúltese Bustillo

Esto ha sido ya objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Electoral. En el SUP-JDC-61/2013, una ciudadana que había participado para ser magistrada del Tribunal Electoral de Sinaloa, impugnó los acuerdos 70, 71 y 72 del Congreso de dicha entidad federativa, al considerar entre otros aspectos, que no se había cumplido con la cuota de género 60/40. El Tribunal Electoral de Sinaloa había quedado conformado de la siguiente manera al designar tres magistrados numerarios:

Cuadro 3

Magistrados numerarios	Magistrados supernumerarios
Fausto Fidencio Partida Luna	Maizola Campos Montoya
Oscar Ursicichi Arellano	Guillermo Lizárraga Martínez
Diego Fernando Medina Rodríguez	
Jesús Iván Chávez Rangel	
Eduardo Ramírez Patiño	

Si bien, como puede observarse del cuadro anterior, es evidente la falta de equidad de género en la integración de esta autoridad electoral jurisdiccional local, la Sala Superior consideró que no podía acogerse el planteamiento de la ciudadana, pues no existía un fundamento jurídico para implementar una cuota de género en la integración del Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa. Ni la constitución estatal, ni la ley electoral local definían alguna acción afirmativa concreta. El artículo 4º Bis, apartado B de la constitución sólo hacía referencia a las medidas especiales de carácter temporal que el Estado debía de adoptar para acelerar la igualdad entre el hombre y la mujer en términos generales:

> El Estado tomará las medidas correspondientes a efecto de dar cumplimiento a los siguientes derechos y deberes:
>
> VIII. El Estado adoptará las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad entre el hombre y la mujer, siempre y cuando no entrañen el mantenimiento indefinido de normas desiguales o separadas. Dichas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad en la oportunidad y en el trato.

Por su parte la ley electoral local, en su artículo 203, sólo señalaba que el Tribunal Electoral "se integrará con cinco Magistrados Numerarios y cuatro Supernumerarios. Funcionará con Tres Salas Unitarias Proyectistas y una Sala

de reconsideración". Respecto al proceso de selección solo se contemplaba que los magistrados debían ser elegidos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado a propuesta de partidos políticos y otras instituciones sociales y que en caso de no lograrse esta votación serían elegidos por sorteo (Art. 203 de la ley electoral local). En ese sentido, al no haber una norma expresa o una directriz por parte del legislador, y al considerar que el proceso había sido inclusivo, se consideró infundado el agravio de la ciudadana. Una situación similar ocurrió en el SUP-JRC-195/2012 en la integración del Tribunal Electoral Estatal de Tamaulipas y en el SUP-JDC-1154/2014 en dónde una ciudadana consideraba que debía seguirse el principio de paridad en la designación de los representantes partidistas ante los consejos estatales, no obstante no existía normatividad al respecto.

Efectividad de las cuotas de género

A pesar del criterio anterior, antes de la reforma político-electoral de 2014, había entidades federativas en dónde se tenían contempladas cuotas de género específicas en la conformación de organismos electorales locales. Algunos ciudadanos impugnaron los acuerdos de designación de estos consejeros electorales argumentando que no se estaba cumpliendo con las acciones afirmativas contempladas en la normatividad estatal.

Ejemplo de esto es el SUP-JDC-4984/2011 en el que si bien el Consejo estaba integrado en un inicio por 4 hombres y 4 mujeres propietarios y suplentes, al momento de la renovación parcial del consejo, al no seguirse la regla de alternancia de los géneros en los propietarios y en los suplentes, un género quedó subrepresentando, incumpliéndose con esto el espíritu de la cuota de género inicial. Este caso fue relevante, pues dio origen a la tesis relevante XXIV/2011 de rubro: GÉNERO. SU ALTERNANCIA EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA).

Un caso similar se dio en San Luis Potosí en el SUP-JDC-1013/2010. Aquí sucedía, que de la interpretación literal y gramatical de la normatividad de esta entidad podía entenderse que ante la ausencia temporal o definitiva de alguno de los consejeros propietarios, indefectiblemente tendía que llamarse a quien ocupara el primer lugar de la lista de consejeros suplentes elaborada por el Congreso del Estado sin atender a cuestiones de género.

No obstante para hacer efectiva la cuota de género planteada por el legislador y no hacerla nugatoria, se le dio oportunidad real a la actora para acceder al cargo como consejera propietaria, porque por razones de género tenía derecho a ello. Con estos casos se llegó a la conclusión de que la equidad de género debía observarse en todo momento en la integración de los órganos electorales que así lo tuvieran contemplado, pero sobre todo garantizar que las cuotas de género fueran efectivas en todo momento.

La paridad como criterio orientador en la integración de Consejos Electorales Locales y Distritales

El otrora Instituto Federal Electoral en 2011, buscó que el porcentaje de mujeres y hombres en los consejos locales y distritales se adecuara al criterio de paridad. De esta forma se logró integrar los consejos de la siguiente manera:

Cuadro 3

Propietarias/os			Suplentes			
Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Total consejeros
1,002	992	1,994	971	977	1,948	
50.25%	49.79%	100%	47.07%	50.15%	100%	3,932

Fuente: http://genero.ife.org.mx/ife/ife_PartCiudPEF2012_30nov2012.html

No obstante hubo ciudadanos que impugnaron su no designación como consejeros electorales, señalando entre los agravios una presunta discriminación de género o una sobrerrepresentación de un género sobre el otro. Uno de los casos más relevantes fue el SUP-JDC-205/2012. En este juicio, el ciudadano actor argumentó que existía una sobrerrepresentación del género femenino (83.3%) al quedar conformado el Consejo Distrital 025 del Distrito Federal por cinco consejeras electorales mujeres y sólo un consejero electoral hombre. En su consideración se estaba incumpliendo el criterio de paridad que debía regir el proceso de integración de los consejos distritales.

La Sala Superior del TEPJF encontró fundado el agravio del ciudadano al considerar que de conformidad con los acuerdos emitidos tanto por el Consejo General del IFE como por el Consejo Local del Distrito Federal, la paridad había sido establecida como el criterio orientador que debía seguirse en la

integración de los consejos electorales locales y distritales[6]. Si bien no existía una disposición expresa que obligara a integrar los consejos locales y distritales siguiendo estrictamente un porcentaje de 50% hombres y 50% mujeres, el Tribunal interpretó que debía tratarse de hacer efectivo el criterio de paridad invocado en la normatividad emitida por el propio Instituto Federal Electoral, pues de lo contrario, éste quedaría establecido en la normatividad simplemente como un buen deseo.

El IFE había argumentado (CG41/2012) que con la integración de más mujeres que hombres en este consejo distrital, no se violentaba el derecho del ciudadano, pues si bien, ahí no se cumplía con el criterio de paridad, en términos globales, los consejos distritales del Distrito Federal se encontraban integrados equitativamente por hombres y mujeres (87 mujeres y 75 hombres como propietarios, así como 93 mujeres y 69 hombres como suplentes).

La Sala Superior aquí estableció un criterio importante al señalar que la paridad no podía interpretarse en términos globales, sino que debía hacerse efectiva en cada uno de los distritos electorales, y en caso de que la paridad no fuera posible[7], debía la autoridad electoral justificar y explicar las razones de esto a fin de que no quedara en letra muerta:

> En consideración de esta Sala Superior, la paridad de género, al tener tan sólo la naturaleza de un principio orientador, como su propio nombre lo indica, no constituye una orden determinante e ineludible de que cada consejo distrital del Instituto Federal Electoral deba conformarse necesariamente con un número igual de mujeres y hombres, dado que no existe fundamento constitucional ni legal que así lo establezca; no obstante tal consideración, este principio orientador tampoco debe entenderse

6 Se estableció en el punto de acuerdo segundo, párrafo 14 del acuerdo CG222/2011 la paridad de género, entre otros, como el criterio orientador para la designación de consejeros electorales. Por su parte, en el acuerdo A05/DF/CL/06-12-11, emitido por el Consejo Local del Distrito Federal se explicaba incluso lo que era la equidad de género a la luz de principios constitucionales y de instrumentos de derecho internacional.

7 La Sala Superior definió las siguientes excepciones para no integrar los consejos electorales distritales con paridad de género: a) cuando a la convocatoria respectiva no hubiera acudido un número suficiente de aspirantes de un mismo género; b) cuando habiendo acudido un número suficiente de aspirantes de un mismo género a la convocatoria, no cumplieran los requisitos constitucionales, legales y los formales exigidos en la propia convocatoria; o bien, c) que habiendo un número suficiente de aspirantes de un mismo género que cumplan los requisitos constitucionales, legales y formales, finalmente, la nula o deficiente valoración curricular de algunos frente a la de otros de diferente género, justificara que no se realizara una designación igualitaria.

como un ideal o principio de buena intención, cuya interpretación quede al arbitrio y discreción del órgano que deba aplicarlo en la designación de consejeros distritales.

De esta forma se revocaron los acuerdos del IFE y del Consejo Electoral Local impugnados y se ordenó al segundo que un plazo máximo de cinco días emitiera un nuevo acuerdo en el que motivara las designaciones definitivas de los consejeros electorales.

El caso del Servicio Profesional Electoral, concurso exclusivo para mujeres

Uno de los casos más controversiales en materia de equidad de género en la integración de órganos electorales fue el SUP-JDC-1080/2013 y acumulados. Un total de 27 ciudadanos impugnaron el acuerdo CG224/2013 mediante el cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral estableció los "Lineamientos del concurso público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral, como medida especial de carácter temporal".

En estos lineamientos se establecía que las 136 plazas vacantes del Servicio Profesional Electoral serían concursadas solo por mujeres. Los ciudadanos argumentaron que el Consejo General del IFE estaba actuando de manera arbitraria al no tener competencia para establecer una modalidad de concurso público, exclusivamente para mujeres. Consideraban que la justificación para hacer esto se sustentaba en una interpretación errónea de una recomendación hecha por la CEDAW al Estado mexicano ignorando otros instrumentos internacionales, y discriminándolos a ellos por su género masculino.

La Sala Superior estimó infundados los agravios. Consideró que el IFE sí tenía competencia para establecer una medida de carácter temporal pues acorde a la reforma constitucional del 2011 al artículo 1º, "todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".

El Tribunal interpretó que el IFE había utilizado un solo instrumento internacional, no porque hubiera ignorado otros, sino porque había sido la norma que más beneficiaba el derecho humano de las mujeres. Acorde a la tesis de la Suprema Corte, 1a. CXXXIX/2013. IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL

ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, la Sala Superior argumentó que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio. Sólo lo es cuando carece de una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se dijo que todo acto que se adopte de manera razonable, proporcional y objetiva a fin de privilegiar a las mujeres puede considerarse convencional y constitucional:

> Con apoyo en lo antes expuesto, y una vez que se ha definido el parámetro de control de la regularidad de las normas relacionadas con los derechos humanos constitucionales y constitucionalizados, relacionados con la igualdad jurídica y a la no discriminación, es válido sostener que todo acto que se adopte de manera razonable, proporcional y objetiva, a fin de privilegiar a las personas del género femenino, en razón de su género y que derive de una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, es acorde al principio pro persona establecido en la parte final del párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y por ende, no podría considerarse, por sí mismo, ofensivo de la dignidad humana, dado que no sería arbitrario ni redundaría en detrimento de los derechos humanos, por encontrarse permitida a la luz del estándar reconocido en el ámbito interamericano de los Derechos Humanos.

Por lo anterior, después de un test de proporcionalidad del caso concreto, la Sala Superior consideró que el concurso exclusivo sólo para mujeres no iba en detrimento de los derechos político-electorales de los actores. La Sala Superior consideró que la restricción a la participación de hombres en este concurso público cumplió los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad[8]. El IFE había demostrado en un diagnóstico que existía una desigualdad histórica entre el hombre y la mujer en la ocupación de las plazas del servicio profesional electoral, sobre todo en cargos directivos. De 1999 al 2010, el promedio porcentual de mujeres ganadoras había sido sólo del 24.52%. El diagnóstico mostraba que en la actualidad, de las 2,246 plazas, 1650 o el 78.20% estaban ocupadas por hombres y 460 o el 21.80% por mujeres, mientras que 136 plazas estaban vacantes, es decir el 6.06%.

En ese sentido la medida era idónea porque la ocupación de plazas solo por mujeres provocaría que el porcentaje de cargos ocupados por mujeres pasara del 21.80% al 25.20%, mientras que las de los hombres del 78.20% al 74.80%.

8 Lo anterior significó que a) la restricción era adecuada para alcanzar el fin propuesto; b) la restricción era necesaria, siendo inexistente una medida alternativa menos gravosa para los ciudadanos actores; y c) la restricción era proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés de los actores.

Asimismo se argumentó que era una medida necesaria que solo se limitaba a las plazas vacantes, y proporcional porque las mujeres ocuparían las plazas siempre y cuando cumplieran con los requisitos.

Finalmente se dijo que se cumplía con el criterio de la temporalidad de las acciones afirmativas ya que al pasar del 21.80% de mujeres al 25.20%, se agotaría la medida especial.

Al respecto, el magistrado Flavio Galván Rivera emitió un voto particular. En su opinión esta medida especial podía considerarse como una discriminación inversa en perjuicio de los hombres que ni siquiera resolvía el problema de desigualdad en cuestión:

> Además, la solución que se propone en los acuerdos controvertidos no resuelve el problema, sólo se llega a veinticinco por ciento (25%) en promedio, lo que implica lógica y razonablemente que esta medida debe ser permanente, por tiempo indeterminado, de tal suerte que la medida, aun cuando temporal, es inconstitucional e inconvencional por discriminatoria, por hacer nugatorio el derecho de los hombres a concursar por una plaza en el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.
>
> Además debo resaltar que dar dinamismo o acelerar una determinada situación mediante la aplicación de normas de excepción, de ninguna manera significa la exclusión absoluta de los integrantes de un género como sucede en el particular.

Integración de Tribunales Electorales Locales, deber de fundamentar y motivar en materia de equidad de género

El 2 de octubre de 2014, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República designó a los magistrados electorales locales en 18 entidades federativas. Como se analizó en el apartado de la normatividad, para integrar los tribunales electorales locales no se exige cumplir con alguna cuota de género, la convocatoria emitida por el Senado de la República el 4 de julio de 2014 tampoco estableció un mecanismo concreto al respecto.

Integración Magistrados Electorales Locales 2014

De esta forma puede observarse que en algunas entidades federativas existe un desequilibrio entre los hombres y mujeres que integran cada una de estas autoridades jurisdiccionales locales:

Cuadro 4

Estado	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
Baja California Sur	0	0%	3	100%
Campeche	2	66.6%	1	33.3%
Colima	2	40%	3	60%
Chiapas	1	20%	4	80%
Distrito Federal	2	40%	3	60%
Guanajuato	0	0%	3	100%
Guerrero	1	20%	4	80%
Jalisco	1	20%	4	80%
México	0	0%	5	100%
Michoacán	0	0%	5	100%
Morelos	0	0%	3	100%
Nuevo León	0	0%	3	100%
Querétaro	2	40%	3	60%
San Luis Potosí	1	33.3%	2	66.6%
Sonora	1	33.3%	2	66.6%
Tabasco	1	33.3%	2	66.6%
Yucatán	1	33.3%	2	66.6%
Total	15	22.38%	52	77.61%

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores.

En el SUP-JDC-2592/2014 y SUP-JDC-2605/2014 acumulados, los actores controvirtieron la designación de los magistrados electorales de Michoacán. De forma relevante, la ciudadana actora de uno de estos juicios, señaló como motivo de agravio, la falta de respeto a los principios de igualdad entre mujeres y hombres en la integración del Tribunal Electoral Estatal, al haber quedado conformado de la siguiente manera

Cuadro 5

NOMBRE	PERIODO
Alejandro Rodríguez Santoyo	3 años
Rubén Herrera Rodríguez	3 años
Ignacio Hurtado Gómez	5 años
Omero Valdovinos Mercado	5 años
José René Olivos Campos	7 años

La Sala Superior encontró fundado este agravio al considerar que acorde a la reforma político electoral del 10 de febrero de 2014, cuando esté involucrado el derecho humano de igualdad sustantiva o material entre hombres y mujeres, las autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia, deben fundar y motivar los razonamientos jurídicos que demuestren que su determinación se ajusta a los estándares de protección de los derechos humanos.

Con esta interpretación del Tribunal se estableció un criterio relevante respecto a que debe justificarse siempre que participen mujeres en la designación de las autoridades electorales de las entidades federativas, las razones por las cuales no fueran designadas:

> Porque conforme al principio pro personae que regula al nuevo paradigma de derechos humanos establecido en el artículo 1º constitucional, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 4°, 41, base I, segundo párrafo, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el principio de igualdad material o sustantiva, así como con base en la naturaleza de los principios establecidos en los tratados internacionales en favor de la mujer, surge el deber de justificar especialmente en aquellos casos donde participan mujeres y éstas no son designadas para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas previstas en los artículos 41, segundo párrafo, base V, apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), de la Ley Suprema, porque de esa manera se garantiza el ejercicio más amplio del derecho humano a la igualdad entre mujeres y hombres.

De manera relevante esta decisión de la Sala Superior se fundamentó en los artículos 1°, párrafo quinto, y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en relación con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva

OC-4/84, y al resolver el Caso De las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, de los cuales se puede concluir que el Estado mexicano debe exponer la fundamentación y motivación que justifiquen la no violación a un derecho humano. Por lo anterior, la Sala Superior ordenó revocar el acto impugnado y se ordenó al Senado fundar y motivar por qué no se designó a la actora como magistrada electoral.

Cabe mencionar que al respecto, el magistrado Manuel González Oropeza emitió un voto particular. En su opinión, en el proceso de designación de los magistrados electorales se respetaron a favor de los actores las garantías de igualdad, legalidad y certeza. No apreció un tratamiento jurídico diferente a los demás participantes del proceso por lo que consideró que a los participantes –hombres y mujeres– se les permitió contender en igualdad de circunstancias.

Integración de OPLES

La reforma político-electoral 2014 cambió el método de designación de los consejeros electorales locales. Con anterioridad, el Congreso de cada entidad federativa los designaba, ahora es el Instituto Nacional Electoral el encargado de nombrar a los integrantes de los 32 OPLES del país. Como se vio anteriormente, ni la Constitución ni la LGIPE establece una cuota de género específica en la integración de los OPLES. No obstante, el Consejo General del INE estableció en los lineamientos respectivos, que en la integración de los OPLES debía procurarse designarse al menos 3 personas del mismo género.

De esta forma el INE reglamentó todo un proceso que promoviera integrar cada OPLE con este criterio. En razón de esto, se produjeron algunas impugnaciones. Uno de los principales problemas fue que la convocatoria del concurso estableció que los aspirantes a ocupar el cargo debían presentar un examen de conocimientos en la materia electoral. Se estableció que los 25 hombres y las 25 mujeres con las calificaciones más altas, pasarían a una siguiente fase de evaluación curricular.

En el SUP-JDC-2188/2014 y SUP-JDC-2189/2014 acumulados, dos ciudadanos se quejaron de no haber sido seleccionados para pasar a la siguiente fase del concurso, cuando habían obtenido mejor calificación en el examen de conocimientos que 18 mujeres que sí habían pasado a la siguiente etapa.

Incluso se decía que había mujeres que habían obtenido calificación reprobatoria. Argumentaron que otorgar estas ventajas indebidas a la mujer para hacer realidad una aspiración, se traducía en un obsequio injustificado y denigrante. También se quejaron de que integrar los OPLES con igual número de mujeres y hombres carecía de justificación alguna ya que ni en la misma elección de los consejeros electorales del INE se procuró la equidad de género.

La Sala Superior consideró que el procedimiento establecido por el Instituto Nacional Electoral para integrar los OPLES siguiendo un criterio de paridad sí tenía una base constitucional. Interpretó el Tribunal Electoral que acorde a la reforma de 2014 que introdujo la obligación de la paridad en la presentación de candidaturas a los cargos de elección popular, así como de la reforma al artículo 1º constitucional de 2011 y los diversos tratados internacionales, este principio de paridad también debía observarse en la integración de los organismos públicos electorales locales:

> De la interpretación sistemática y funcional sustentada en el principio pro personae, y conforme al nuevo paradigma de derechos humanos establecido en el artículo 1º constitucional, del artículo 41, base I, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del principio de igualdad material, así como en la naturaleza de los principios, medidas de protección y acciones afirmativas establecidos en los tratados internacionales en favor de la mujer, permite concluir que el principio de paridad reconocido constitucionalmente no solo debe observarse en la integración del Congreso de la Unión y en los congresos locales, sino en la integración de los organismos públicos locales previstos en los artículos 41, segundo párrafo, base V, apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), pues en la reforma constitucional en comento subyace el principio de paridad que debe observarse en la integración de todo órgano público colegiado.

De esta forma se consideró que hacer una lista de 25 hombres y 25 mujeres era una medida necesaria, razonable y proporcional para efectivamente designar al menos 3 personas de un mismo género en los OPLES. Se señaló que no toda distinción era discriminatoria. Por lo anterior se confirmó el acto impugnado.

En otro caso, en el SUP-JDC-2609/2014, un ciudadano se quejó de que el OPLE de Baja California había sido integrado por 5 mujeres y 2 hombres, con lo cual no se había cumplido con el principio de equidad de género. La Sala Superior consideró inoperante este agravio ya que en los lineamientos respectivos, en específico en el vigésimo, se establecía únicamente que "en la integración del órgano superior de dirección de los Organismos Públicos Locales, se

procurará una conformación de por lo menos tres consejeros electorales del mismo género". Consideró la Sala Superior que el INE se había apegado a la exigencia de garantizar el derecho fundamental de igualdad y no discriminación en el procedimiento de elección al habérseles otorgado idénticas condiciones de participación a todos los aspirantes.

En el caso particular, la lista de los 18 aspirantes que llegaron a la etapa de entrevistas se integró por 11 mujeres y 7 hombres, con lo cual el número de mujeres con resultado idóneo fue superior al de los hombres. Se consideró inoperante el agravio por que el actor no demostró que su perfil era más apto que el de las mujeres que resultaron electas. Por lo anterior, se confirmó el acuerdo impugnado.

En un caso similar, en el SUP-JDC-2627/2014, un ciudadano que había participado para el OPLE en Querétaro impugnó debido a que consideraba que se violaba el principio de paridad de género, ya que en su opinión debían designarse 3 consejeros de un género, 3 de otro y que el presidente podía ser de cualquier género.

El agravio se consideró infundado debido a que la regla de género de la convocatoria claramente señalaba que se procuraría que cuando menos tres fueran del mismo género.

Finalmente en un caso en dónde se había impugnado la designación de una mujer en el OPLE de Colima (SUP-JDC-142/2014) en el que se les dio la razón a los actores, es interesante señalar que no se debió a una cuestión de sub representación de género, sino que había sido presidenta del tribunal electoral local y había demostrado falta de profesionalidad. No obstante, el magistrado Flavio Galván en un voto particular señaló que en realidad debió de haberse revocado el acuerdo impugnado porque esta mujer había sido designada en sustitución de un hombre que había declinado a su designación, con lo cual se rompía la regla de paridad de al menos 3 personas de un mismo género.

De todo lo que se ha analizado hasta ahora puede afirmarse que si bien, en el plano constitucional y legal no existen cuotas de género para integrar órganos electorales, la facultad reglamentaria --antes del Instituto Federal Electoral y ahora del Instituto Nacional Electoral--, ha permitido crear acciones afirmativas concretas para buscar que la paridad sea el criterio orientador, al menos, en la integración de los consejos electorales locales y distritales, el servicio profesional electoral, y los organismos públicos electorales locales.

Con la sentencia SUP-JDC-2188/2014 y SUP-JDC-2189/2014 acumulados, el Tribunal Electoral señaló que el principio de paridad debe observarse no sólo en la conformación de las candidaturas, sino también en la integración de los OPLES. Con esto el Tribunal ha sentado un precedente importante.

Sucede lo mismo con la sentencia SUP-JDC-2592/2014 y SUP-JDC-2605/2014 acumulados, al establecer el Tribunal el criterio de que siempre que esté en juego el derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer, las autoridades correspondientes, en el ámbito de sus competencias, deberán fundar y motivar las razones por las cuales no se sigue un criterio de paridad. Con todo lo anterior puede concluirse que si bien no existe una acción afirmativa concreta desde la Constitución, los instrumentos internacionales o desde la legislación secundaria, la tendencia parece ser al menos desde el ámbito reglamentario, la de procurar integrar los órganos electorales administrativos con paridad de género.

Uno de los problemas que plantean las acciones afirmativas, es hacer efectivo un derecho que debería estar al menos reconocido desde el ámbito formal. El paradigma cada vez más interiorizado sobre la protección máxima de los derechos humanos, ha permitido introducir acciones concretas para revertir medianamente situaciones de discriminación en contra de las mujeres. Pero como no en todos los casos es posible obligar a la reglamentación de una acción afirmativa concreta, como es el caso de los tribunales electorales locales, las mismas autoridades administrativas y jurisdiccionales federales, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es al menos tranquilizador observar que en casos concretos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha buscado

que las autoridades señaladas como responsables, funden y motiven los casos en los que las mujeres no son elegidas para integrar los órganos electorales locales.

Esto es muy importante si se observa con detenimiento. Uno de los principales obstáculos para hacer efectivo un derecho reconocido en el ámbito formal, es precisamente la discriminación injustificada de quienes al final toman la decisión de contratar o no a una mujer. Sí se exige que cada autoridad explique y justifique porqué decide contratar a un hombre antes que a una mujer, se obliga a que el criterio de selección sea obligatoriamente meritorio, no así de arbitrariedad por discriminación hacia el género femenino.

Explicar racionalmente una decisión podría ser el camino más adecuado en la lucha en contra de la discriminación. Las acciones afirmativas lamentablemente, si bien han contribuido a aumentar poco a poco el número de mujeres en las distintas esferas de la vida pública, es imposible introducirlas en todas las instituciones sociales. Sobre todo si están en juego los derechos de terceros, cómo es el caso de los hombres, pues no debe perderse de vista que existen ciudadanos que se han sentido realmente agraviados al no poder ocupar un cargo para el cuál se sentían óptimamente capacitados.

Si bien la teoría de las acciones afirmativas sugiere que estas medidas especiales son temporales, debería tenerse cuidado y tendría que reflexionarse más respecto a si con esto no se está causando lo mismo que se busca erradicar. Aquí cabe hacerse la pregunta obligatoria que suele tensar toda relación entre la moral, la política y el derecho: ¿el fin justifica los medios? ¿La única manera para crear una sociedad realmente igualitaria es restringiendo temporalmente algunos derechos? No se quiere decir con esto que las acciones afirmativas sean negativas *a priori,* sino que debe tenerse siempre una mínima reserva a la hora de tomar una decisión sobre el tema, sobre todo cuando pareciera que se está concentrando el problema en alcanzar una igualdad numérica y no una igualdad de fondo.

En fin, la lucha por la igualdad real entre el hombre y la mujer, y la posibilidad real de que éstas tengan los mismos derechos y oportunidades aún tiene un camino largo que recorrer. No podría esperarse que de la noche a la mañana las acciones afirmativas resolvieran un problema de discriminación de siglos. Por ahora sólo queda decir que al menos hay un aumento significativo de las

mujeres en la vida pública del país, sobre todo en los organismos electorales locales y los órganos delegacionales del INE. En algunos otros órganos si bien ha aumentado el número de mujeres con el paso de los años, esto ha sido muy paulatino, el reto de los investigadores sociales y académicos será precisamente estudiar las razones de esto, y cómo remediarlo de la mejor manera posible.

Bibliografía

Aparicio Castillo, Francisco Javier (2011). *Cuotas de género en México. Temas selectos de derecho electoral*, TEPJF, México.

Aragón Castro, Laura Lizette (2011). *Alcances y límites de las acciones afirmativas a favor de las mujeres en los órganos electorales*. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, TEPJF, México.

Barquet Montané, Mercedes (2012). *De la in/utilidad de la cuota de género: La diputada que no quería ser. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, TEPJF, México.

Bustillo Marín, Roselia (2013). "Línea jurisprudencial: Equidad de Género y Justicia Electoral. México: TEPJF", disponible en: http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Equidad_genero_justicia_electoral.pdf

Casarín Martínez, Angélica (2011). *Democracia, Género y Justicia Electoral en México. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral Mexicana*. TEPJF, México.

García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿De qué estamos hablando?: marco Conceptual*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.

Hernández Monzoy, Andira (2011). *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Temas selectos de Derecho* Electoral, TEPJF, México.

Rodríguez Zepeda, Jesús (2013). "La acción afirmativa, la cuota de género en la representación política y el derecho humano a la no discriminación", en: *Retos a 60 años de la aprobación del voto de las mujeres en México,* IFE, México.

Normatividad

Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (CAFDH).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (DADH).

Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

LGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_270614.pdf

Sentencias

SUP-JDC-1013/2010.

SUP-JDC-4984/2011

SUP-JRC-195/2012

SUP-JDC-205/2012

SUP-JDC-61/2013

SUP-JDC-1080/2013 y acumulados

SUP-JDC-142/2014

SUP-JDC-1154/2014

SUP-JDC-2188/2014 y SUP-JDC-2189/2014 acumulados

SUP-JDC-2592/2014

SUP-JDC-2605/2014

SUP-JDC-2609/2014

SUP-JDC-2627/2014

Sitios web

http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL.FE.ZS/countries?display=graph

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013

http://genero.ife.org.mx/

http://genero.ife.org.mx/docs/nota_abriendo-caminos_oct2011.pdf

http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/

http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/ConsejerosDesignadosOPLEs.pdf

http://www.inegi.org.mx

http://www.un.org/es/events/womensday/history.shtml

http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=50532

Anexos

Cifras sobre la integración por género en instituciones públicas del Estado mexicano.

Integración Instituto Nacional Electoral

Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
3	27.27%	8	72.72%

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Integración SCJN

Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
2	18.18%	9	81.81%

Fuente: elaboración propia con datos de la SCJN.

Integración OPLES 2014

Estado	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
Baja California Sur	5	71.42%	2	28.57%
Campeche	5	71.42%	2	28.57%
Colima	5	71.42%	2	28.57%
Chiapas	5	71.42%	2	28.57%
Distrito Federal	3	42.85%	4	52.14%
Guanajuato	3	42.85%	4	52.14%
Guerrero	4	52.14%	3	42.85%
Jalisco	4	52.14%	3	42.85%
México	4	52.14%	3	42.85%
Michoacán	3	42.85%	4	52.14%
Morelos	4	52.14%	3	42.85%
Nuevo León	4	52.14%	3	42.85%
Oaxaca	3	42.85%	4	52.14%
Querétaro	3	42.85%	4	52.14%
San Luis Potosí	5	71.42%	2	28.57%

Sonora	4	52.14%	3	42.85%
Tabasco	3	42.85%	4	52.14%
Yucatán	3	42.85%	4	52.14%
Total	70	55.55%	56	44.44%

Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Integración consejeros electorales 2012-2014

Propietarias/os			Suplentes			Total consejeros
Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
1,002	992	1,994	971	977	1,948	
50.25%	49.79%	100%	47.07%	50.15%	100%	3,932

Fuente: http://genero.ife.org.mx/ife/ife_PartCiudPEF2012_30nov2012.html

Secretarias de Estado 2014, Gabinete presidencial

Para 1968 ninguna mujer había participado en el gabinete presidencial, ni había ocupado el cargo de gobernadora.

En 1976 con José López Portillo (1976-1982) inició el aumento progresivo de las mujeres en los cargos públicos. Durante el periodo de Carlos Salinas, la estructura gubernamental correspondía a 12% en el Poder Legislativo, 12% en el Judicial y 6% en el Ejecutivo.

Con Ernesto Zedillo los porcentajes aumentaron tanto en la cámara alta como en la baja 12 y 14% respectivamente, lo cual era hasta entonces la cantidad más alta en la historia de México.

El siguiente cuadro muestra el reclutamiento de mujeres para cargos públicos nacionales por presidencia en el periodo de 1935 a 1991:

Presidente	Periodo	Porcentaje de Mujeres en la administración
Lázaro Cárdenas	1934-1940	0
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	1
Miguel Alemán Valdés	1946-1952	2
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	4

Adolfo López Mateos	1958-1964	4
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	6
Luis Echeverría	1970-1976	8
José López Portillo	1976-1982	19
Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	17
Carlos Salinas de Gortari	1988-1991	11

Fuente: (Cazarín 2011, 22).

En la actualidad, el gabinete presidencial está conformado de la siguiente forma:

Dependencia	Titular
Secretaría de Gobernación	Miguel Ángel Osorio Chong
Secretaría de Relaciones Exteriores	José Antonio Meade Kuribreña
Secretaria de la Defensa Nacional	Salvador Cienfuegos Zepeda
Secretaria de Marina	Vidal Francisco Soberón Sanz
Secretaria de Hacienda y Crédito Público	Luis Videgaray Caso
Secretaría de Desarrollo Social	María del Rosario Robles Berlanga
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Juan José Guerra Abud
Secretaría de Energía	Pedro Joaquín Coldwell
Secretaría de Economía	Ildefonso Guajardo Villarreal
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Enrique Martínez y Martínez
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Gerardo Ruiz Esparza
Secretaría de Educación Pública	Emilio Chuayffet Chemor
Secretaría de Salud	María de las Mercedes Martha Juan López
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Jesús Alfonso Navarrete Prida
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Jorge Carlos Ramírez Marín

Secretaria de Turismo	Claudia Ruiz Massieu Salinas
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Humberto Castillejos Cervantes
Procuraduría General de la República	Jesús Murillo Karam
Comisión Nacional de Seguridad	Monte Alejandro Rubido
Petróleos Mexicanos	Emilio Lozoya Austin
Comisión Federal de Electricidad	Enrique Ochoa Reza
Comisión Nacional del Agua	David Korenfeld Federman
ISSSTE	Sebastían Lerdo de Tejada Covarrubias
IMSS	José Antonio González Anaya

Fuente: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294041&fecha=01/04/2013

Integración Cámara de Diputados 2013

Grupo Parlamentario	Total de la Cámara de Diputados		
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total
	36 (32%)	78 (68%)	114
	80 (38%)	133 (62%)	213
	37 (37%)	63 (63%)	100
	6 (40%)	9 (60%)	15
	12 (43%)	16 (57%)	28
	8 (40%)	12 (60%)	20
	5 (50%)	5 (50%)	10
TOTAL	184 (37%)	316 (63%)	500

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html

Integración Cámara de Diputados 2013 por principio de elección

Grupo Parlamentario	Mayoría relativa			Representación proporcional		
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total
	7 (13%)	45 (87%)	52	29 (47%)	33 (53%)	62
	56 (34%)	108 (66%)	164	24 (49%)	25 (51%)	49
	18 (31%)	40 (69%)	58	19 (45%)	23 (55%)	42
	1 (20%)	4 (80%)	5	5 (50%)	5 (50%)	10
	5 (38%)	8 (62%)	13	7 (47%)	8 (53%)	15
	2 (25%)	6 (75%)	8	6 (50%)	6 (50%)	12
	0 (0%)	0 (0%)	0	5 (50%)	5 (50%)	10
TOTAL	89 (30%)	211 (70%)	300	95 (47.5%)	105 (52.5%)	200

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html

Integración de las Presidencias de las Comisiones de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados

Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje
14	25%	42	75%

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html

Conformación de la Cámara de Senadoras/es por sexo (2013)

Grupo Parlamentario	Total del Senado		
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total
	12 (32%)	26 (68%)	38
	20 (37%)	34 (63%)	54
	6 (27%)	16 (73%)	22
	2 (40%)	3 (60%)	5
	2 (29%)	5 (71%)	7
	1 (50%)	0 (50%)	1
	1 (100%)	0 (0%)	1
TOTAL	44 (34.4%)	84 (65.6%)	128

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html

Conformación de la Cámara de Senadoras/es por sexo y principio de elección (2013)

Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa			Primera Minoría			Representación Proporcional		
	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total	Mujeres (%)	Hombres (%)	Total
	5 (31%)	11 (69%)	16	2 (15%)	11 (85%)	13	5 (56%)	4 (44%)	9
	13 (41%)	19 (59%)	32	2 (18%)	9 (82%)	11	5 (45%)	6 (55%)	11
	2 (18%)	9 (82%)	11	1 (20%)	4 (80%)	5	3 (50%)	3 (50%)	6
	1 (100%)	0 (0%)	1	0 (0%)	2 (100%)	2	1 (3%)	1 (3%)	2
	1 (25%)	3 (75%)	4	0 (0%)	1 (100%)	1	1 (50%)	1 (50%)	2
	0 (0%)	0 (0%)	0	0 (0%)	0 (0%)	0	1 (100%)	0 (0%)	1
	0 (0%)	0 (0%)	0	0 (0%)	0 (0%)	0	1 (100%)	0 (0%)	1
TOTAL	22 (34%)	42 (66%)	64	5 (16%)	27 (84%)	32	17 (53%)	15 (47%)	32

Fuente: http://genero.ife.org.mx/legislativo_dip.html

La obligatoriedad de las medidas precautorias emitidas por las instituciones internacionales de derechos humanos (un caso mexicano: la destrucción de boletas electorales, elecciones 2005-2006)

Roselia Bustillo Marín[1]

Resumen

En este artículo se analiza el caso de la destrucción de las boletas del proceso electoral federal 2005-2006, cómo un precedente que resultó emblemático y llevó a las autoridades electorales mexicanas, administrativas y jurisdiccionales, a tomar una posición en cuanto al cumplimiento de las medidas precautorias emitidas por el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

Palabras clave: medidas precautorias, Comité de Derechos Humanos, destrucción de boletas.

Abstract

This article describes the case of the destruction of ballots 2005-2006 federal electoral process is analyzed as a precedent that was emblematic. The mexican electoral authorities, administrative and jurisdictional, has to take a position regarding the implementation of measures precautionary issued by the Human Rights Committee of the UN.

Key words: measures precautionary, Human Rights Committee, destruction of ballots.

1 Actualmente es capacitadora en El Centro de Capacitación Judicial Electoral. del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Doctorante en antropología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestra en Derechos humanos por la Universidad Iberoamericana. Correo electrónico:

Introducción

Los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano han sido, en la historia local de la protección de los derechos humanos, poco utilizados para contravenir, ante los órganos que los interpretan, actos o normas internas que puedan vulnerar algunas de sus disposiciones. Tal es el caso del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), instrumento interpretado por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

A raíz de las obligaciones que tienen todas las autoridades del país de observar y respetar los derechos humanos establecidos en los artículos 1º y 133º constitucionales, ha surgido mayor interés respecto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los sistemas que lo integran. Si bien, el sistema de protección interamericano es el más conocido y el más recurrido para solicitar la tutela de los derechos humanos ante una situación en la que se considere alguna violación; existen otros sistemas escasamente utilizados por los mexicanos, como el sistema universal ONU.

Cabe señalar que las resoluciones que emiten las instituciones internacionales de derechos humanos son jurisprudencia internacional. Algunas de ellas son consideradas vinculatorias y otras, orientadoras. En el caso de México, se ha ratificado la competencia de estos órganos internacionales tanto de los que forman parte del sistema universal como del interamericano de derechos humanos, para conocer casos particulares contra el Estado.

Respecto del sistema interamericano de derechos humanos, México ha establecido que tienen fuerza vinculatoria las sentencias, las opiniones consultivas, las supervisiones de cumplimiento de sentencias, *las medidas provisionales* entre otros, emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). Fue en la contradicción de tesis 293/2011, emitida el 3 de septiembre de 2013 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)[2], en la que expresamente se señaló la obligación, por parte de las autoridades mexicanas, de observarlas.

2 SCJN: 293/2011.

En cuanto a la Comisión Interamericana (CIDH), no ha habido un pronunciamiento que dé la pauta para acatar de forma obligatoria sus resoluciones, entre ellas, las medidas cautelares, ya que se trata de una institución que emite resoluciones no contenciosas. Sin embargo, en la mayoría de los casos en los que se han solicitado este tipo de figuras al Estado Mexicano para que las aplique en casos específicos, éste las ha acatado. Respecto de las resoluciones que emiten las instituciones de protección de derechos humanos que pertenecen al sistema ONU,[3] el Estado Mexicano no se ha pronunciado, sin embargo, esto se debe a que, no se ha dado pie a dicho posicionamiento por no haber materia de estudio al respecto.

Así, a partir del escenario expuesto, este artículo analiza cómo un precedente, que resultó emblemático, llevó a las autoridades electorales mexicanas, administrativas y jurisdiccionales, a tomar una posición en cuanto al cumplimiento de las medidas precautorias, emitidas por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en el caso de la destrucción de las boletas del proceso electoral federal 2005-2006. Se trata del primer asunto que llega ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, mediante una queja particular en contra del Estado Mexicano por la vulneración del derecho de acceso a la información, vinculado a los derechos políticos. El interés de exponer el caso en las siguientes líneas proviene del interesante debate que se dio en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sobre si debían o no, considerarse como obligatorias las medidas precautorias emitidas por el Comité de Derechos Humanos.

En estos términos, primero se explicará qué son las medidas precautorias, sus tipos y distinciones, dependiendo del organismo que las emite, para probar si son vinculatorias o no, para los estados parte que hayan firmado su competencia. En seguida, se analizará el caso mexicano con sus antecedentes y las medidas precautorias y resoluciones de fondo, tanto de la CIDH como del Comité de Derechos Humanos de la ONU. Después se expondrá el recurso de apelación resuelto por el TEPJF y, por último, una reflexión final.

3 Comité de Derechos Humanos (CDH), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Comité contra la Tortura (CAT), Comité de los Derechos del Niño (CRC), Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD) y Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED).

Medidas provisionales y/o medidas cautelares en el derecho internacional de los derechos humanos

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) está constituido por normas y reglas establecidas en instrumentos de la materia de carácter universal y regional, que tienen como fin que los Estados al ratificarlos y adoptarlos como parte de su sistema normativo interno, respeten, protejan y faciliten el disfrute de los derechos humanos. Los instrumentos internacionales de derechos humanos contienen disposiciones normativas que una vez que los países los firman e integran como parte de sus sistemas legislativos, éstos se someten de buena fe a la obligación de su cumplimiento (*pacta sunt servanda*); y a no invocar disposiciones del derecho interno (del Estado parte) como justificación del incumplimiento de un tratado[4]. Asimismo, parte de la obligación que asumen los Estados consiste en abstenerse de limitar o interferir en el goce de los derechos humanos; en impedir violaciones a individuos o colectividades en sus derechos humanos, y en facilitar su ejercicio con la adopción y la creación de medidas y leyes internas, compatibles con las normas internacionales de derechos humanos.

A su vez, el DIDH está constituido por instituciones que tienen la facultad de garantizar que las normas internacionales de derechos humanos sean efectivamente cumplidas, acatadas y respetadas por todas las autoridades locales. Las instituciones internacionales de derechos humanos que conforman el DIDH, se clasifican en dos sistemas de protección: el universal y el regional, que son construidos a partir de instrumentos del mismo carácter.

El sistema de protección universal forma parte de la Organización de las Naciones Unidas, fundamentalmente en el Alto Comisionado de Derechos Humanos; y el sistema de protección regional; según la parte geográfica, el interamericano, el europeo y el africano. Las instituciones que los integran cuentan con mecanismos y procedimientos a través de los cuales se les atribuyen facultades para garantizar y salvaguardar el ejercicio efectivo de esos derechos. En el desarrollo de los casos que conocen, existe la figura procesal de las medidas precautorias, las cuales serán explicadas en la siguiente sección.

4 Ver: Convención de Viena sobre el Derechos de los tratados, artículos 26 y 27.

Definición

Las medidas precautorias en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos constituyen una garantía jurisdiccional de carácter preventivo. Puede considerarse que tales medidas tienen un doble carácter: cautelar en tanto que están destinadas a preservar una situación jurídica, pero también y fundamentalmente, tutelar porque protegen derechos humanos, buscando evitar daños irreparables a las personas.[5]

Cuando una institución internacional de derechos humanos conoce de un determinado caso, estas medidas precautorias no son una decisión sobre el fondo del asunto, sino que a través de ellas el órgano está garantizando el poder de ejercer su mandato conforme a las competencias que le han sido atribuidas, por medio del instrumento que le instituye. Ello resulta igualmente predicable de los órganos de control no jurisdiccionales de la ONU, como el Comité de Derechos Humanos. Lo mismo ocurre con los órganos integrantes –en el caso de América– del sistema interamericano de derechos humanos: la Comisión y la Corte.

La finalidad de esta figura cautelar es evitar que durante la tramitación de un procedimiento ante los órganos tutelares, se consuman de manera irreparable las violaciones de los derechos establecidos en los instrumentos internacionales respectivos, o en su caso, se afecte a las personas que deben comparecer o han comparecido como testigos o peritos en estos procedimientos. (Arias, 2006: 83) En cualquier sistema o jurisdicción las medidas cautelares son dictadas en función de las necesidades de protección, siempre que se cumplan los presupuestos de extrema gravedad y urgencia; así las convierte en garantías jurisdiccionales de carácter preventivo.

En el DIDH estas medidas se pueden definir como un recurso suspensivo a través del cual, por ejemplo, la CoIDH o el Comité de Derechos Humanos, según sea el caso, pueden pedir a las partes de un conflicto o litigio (proceso principal) que realicen o se abstengan de realizar ciertos actos, en tanto la resolución permanezca pendiente. (Arias, 2006: 85). Para Cançado Trindade, las medidas precautorias alcanzaron el nivel internacional, a pesar de su estructura diferente

5 Ver: CIDH, Medidas provisionales, *Caso Urso-Branco vs Brasil*, 7 de julio de 2004.

con el plano del derecho interno, la transposición de las medidas provisionales del orden jurídico interno al internacional –siempre ante la probabilidad o inminencia de un *daño irreparable* y la preocupación o necesidad de asegurar la *realización futura de una determinada situación jurídica*– tuvo el efecto de ampliar el dominio de la jurisdicción internacional. (Cançado, 2008: XVIII).

Si bien son consideradas equivalentes a un principio general del derecho, en el derecho procesal interno e internacional, en el caso del DIDH, las medidas "revelan un mayor alcance, demostrando que el derecho no opera en el vacío, y determinando –en razón de su carácter obligatorio– la eficacia del propio derecho de petición individual en el plano internacional" (*ibíd:* XXI). Además de su carácter preventivo, protegen efectivamente derechos fundamentales; en la medida en que buscan evitar daños irreparables a la persona como sujeto de derecho internacional de los derechos humanos. Se trata esencialmente de un derecho de protección del ser humano. Las medidas provisionales alcanzan su plenitud revistiéndose de un carácter, más que cautelar, verdaderamente tutelar (*Loc. Cit.*).

Las medidas precautorias en el DIDH son llamadas provisionales o cautelares, su diferencia estriba en la institución de derechos humanos que las emite y en sus alcances de acuerdo con sus atribuciones, ya sean de opinión, *cuasicontenciosas* o contenciosas. En la explicación que en seguida se dará, se especifican tanto en el sistema universal de derechos humanos tomando como ejemplo al Comité de Derechos Humanos de la ONU; así como en el regional, considerando a la Comisión y a la Corte, para identificar cuándo se está en presencia de una medida provisional o de una cautelar.

Sistema Universal de Derechos Humanos: Comité de Derechos Humanos

El Comité de Derechos Humanos es uno de los nueve órganos de expertos creado por los distintos convenios o tratados específicos que contemplan los derechos, respecto de los cuales, los Estados parte deben observar su cumplimiento y ejercicio efectivo. Este órgano creado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, es una institución de tipo *cuasi-contencioso*, porque funciona como mecanismo de control *ex post facto* al que se puede recurrir ante la existencia de la supuesta violación de algún derecho establecido en el PIDCP.

Su finalidad consiste en pronunciarse sobre si ha habido o no violación del tratado en el caso concreto, y que se cumplan con las consecuencias jurídicas que de su dictamen se deriven. Son procedimientos contradictorios, sancionatorios y condenatorios del Estado, quedando éste obligado a adoptar las medidas de reparación de la violación que el Comité determine. (Villán, 2002: 437).

El dictamen que emite el Comité no es una sentencia en sentido estricto, pues no se trata de un tribunal. A pesar de ello, el dictamen guarda la apariencia formal de una sentencia y el procedimiento que se sigue ante el mismo es contradictorio. Por esta razón se califican como mecanismos *cuasicontenciosos*. (Villán, 2002: 437). El Comité conoce de denuncias interestatales bajo la protección del PIDCP, y denuncias individuales en virtud del Protocolo Facultativo también de dicho Pacto. Para conocer de las quejas es obligatorio que los Estados ratifiquen el Protocolo; éste, uno de los mecanismos convencionales más extendidos para el examen de denuncias individuales, porque abarca un significativo número de Estados.

En los casos que conoce el Comité, la facultad de pedir medidas provisionales se encuentra señalada en el Artículo 92 de su Reglamento, que dice:

> El Comité podrá, antes de transmitir su dictamen sobre la comunicación al Estado Parte interesado, informar a ese Estado si estima conveniente la adopción de medidas provisionales para evitar un daño irreparable a la víctima de la violación alegada. En tal caso, el Comité informará al Estado Parte interesado de que tal expresión de su opinión sobre las medidas provisionales no implica ningún juicio sobre el fondo de la comunicación.

En la práctica y según los criterios emitidos por el propio Comité, si bien es un órgano *cuasicontencioso*, el Estado en primera instancia no está obligado a cumplir con la solicitud de las medidas provisionales; a partir de sus razonamientos vertidos en sus informes y dictámenes, ha señalado lo siguiente, particularmente en un caso emblemático de ejecución de prisioneros condenados a pena de muerte, *Piandiong, Jesús Morallos y Archie Bulan vs Filipinas*, 2000[6]:

> 5.1. Mediante su adhesión al Protocolo Facultativo, un Estado Parte en el Pacto reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto (Preámbulo, art.1). La adhesión del Estado lleva implícito el compromiso de cooperar de buena fe con el Comité para permitir y propiciar

6 Ver: CDH, CCPR/C/70/D/869/1999, 19 de julio de 2000.

> el examen de esas comunicaciones y, después del examen, para que presente sus observaciones al Estado Parte interesado y al individuo (párrafos I, 4, art. 5). *Es incompatible con estas obligaciones el que un Estado Parte adopte medidas que impidan al Comité o frustren su consideración y examen de la comunicación o la expresión de sus observaciones.*
>
> 5.2. Así pues, totalmente al margen de cualquier violación del Pacto de que se acuse a un Estado Parte en una comunicación, un Estado Parte comete violaciones graves de sus obligaciones en virtud del Protocolo Facultativo si actúa de manera que impida o frustre la consideración por el Comité, de una comunicación en la cual se alegue una violación del Pacto o haga que el examen por el Comité quede en suspenso o que la expresión de sus observaciones sea nimia e inútil [...] Una vez que se ha notificado al Estado Parte la comunicación, el Estado viola sus obligaciones en virtud del Protocolo, si procede a la ejecución de las presuntas víctimas antes de que el Comité concluya su consideración y examen y antes de que formule y comunique sus observaciones. Es particularmente inexcusable que el Estado lo haga después de que el Comité haya actuado con arreglo al artículo 86 de su Reglamento, pidiendo al Estado Parte que se abstenga de hacerlo.
>
> […]
>
> 5.4. Las medidas provisionales que se adopten en cumplimiento del artículo 86 de Reglamento del Comité de conformidad con el artículo 39 del Pacto son esenciales para la función que este realiza con arreglo al Protocolo. *Toda violación del Reglamento, en especial mediante medidas irreversibles* como la ejecución de las presuntas víctimas y su deportación del país, *debilita la protección de los derechos enunciados en el Pacto mediante el Protocolo Facultativo.*[7]

Los Estados al aceptar voluntariamente la competencia del Comité se comprometen a cooperar de buena fe en el procedimiento de las comunicaciones, informes, casos particulares, quejas. Así, el incumplimiento de las medidas provisionales solicitadas por el Comité en los casos que considera oportunos, son indispensables para evitar la irreparabilidad del daño a los derechos humanos.

En ese mismo sentido, el cumplimiento de las medidas provisionales resulta obligatorio para los Estados si se han comprometido al respeto, observancia y adopción de disposiciones que hagan efectivo el ejercicio de los derechos humanos. En el caso que el Comité considere en su dictamen final que se ha vulnerado un derecho, éste puede quedar irreparable en la medida que si un Estado incumple con una medida provisional, directamente está desatendiendo su primera obligación, que es la de salvaguardarlo.

7 Énfasis añadido.

Ahora bien, ante el Comité de Derechos Humanos las medidas precautorias se conocen como provisionales**,** al ser solicitadas por una institución de derechos humanos de carácter *cuasijurisdiccional*, que si bien no es un tribunal, el procedimiento que lleva a cabo es similar a un contencioso. Por ello la fuerza que adquiere al ser una figura de derecho procesal internacional, emitida por un órgano que resuelve asuntos con estructuras similares a una sentencia, sus decisiones son vinculatorias para los Estados que han firmado, en este caso, el protocolo facultativo para conocer de quejas individuales. En términos de lo anterior, y con base en la máxima de derecho internacional, *pacta sunt servanda*, las obligaciones que adquiere el Estado parte en los sistemas universal o regional, implican la protección de los derechos humanos mediante la garantía que ofrecen principios rectores como el de progresividad y el de pro persona.

Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: Comisión y Corte

El sistema interamericano de derechos humanos está conformado por dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ambas instituciones tienen como fin observar y proteger esos derechos. La primera es un órgano de opinión, observancia y protección, y la segunda además de su carácter consultivo también es un órgano contencioso.

Para Ernesto Rey y Ángela Rey, la diferencia entre las medidas cautelares y las medidas provisionales se sustenta en términos del órgano que las emite, ya sea la CIDH o la CoIDH. Estos autores señalan que las medidas cautelares, desde un punto de vista estrictamente procesal, no estructuran un procedimiento entre dos partes enfrentadas ante el órgano internacional sino un trámite independiente y separado de la formulación de la queja, y que pueden coincidir en el tiempo.

En el caso del sistema interamericano, es la CIDH, según el Artículo 25 del Reglamento, la que tiene la facultad de emitir las medidas cautelares, además de resolver las peticiones; sin embargo pueden concurrir porque generalmente para resolver las medidas la Comisión no le corre traslado al Estado, a fin de que rinda informes previos a su adopción. (Rey y Rey, 2008: 389) Por su parte, los mismos autores hacen la distinción con las medidas provisionales,

señalando que éstas dependen del momento o la oportunidad procesal en que se soliciten. Así, distinguen entre:

> 1) *Asunto no sometido aún a conocimiento de la Corte.*- Se trata de aquellos asuntos que se encuentren en conocimiento de la Comisión, en esta hipótesis, sólo la Comisión podrá solicitar las medidas provisionales a la Corte, y se origina así un procedimiento ante ella.
>
> 2) *Casos contenciosos que se encuentren en conocimiento de la Corte.*- A diferencia del anterior, ya existe un proceso internacional con partes en contienda (las presuntas víctimas, familiares o sus representantes y el Estado), sometido al conocimiento de la Corte. En esta hipótesis, la solicitud podrá ser presentada directamente por estas personas, según se desprende del artículo 25, numeral 3 del Reglamento reformado de la Corte (Rey y Rey, 2008: 389).

Para Cançado Trindade: "Las medidas provisionales de protección constituyen un instituto jurídico dotado de autonomía propia, tiene efectivamente un régimen jurídico propio, lo que a su vez, revela la otra relevancia de la dimensión preventiva de la protección internacional de los derechos humanos."[8] En ese contexto, el sistema interamericano de derechos humanos tiene una particularidad, el hecho de que las medidas precautorias que puede ordenar la CoIDH no solo son referidas a los asuntos sobre los cuales esté conociendo, sino también de aquellos que se tramitan en la CIDH y que todavía no se han sometido a la Corte. (Arias, 2006: 83).

En el Artículo 63 de la CADH se especifica que en casos de urgencia y gravedad, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la CoIDH, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. La facultad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de solicitar la adopción de acciones urgentes o dictar medidas cautelares, refleja una práctica común en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En el contexto particular de la región, ha operado como instrumento efectivo de protección y prevención ante posibles daños graves e irreparables a personas o grupos de personas que enfrentan situaciones de riesgo inminente.

Las medidas cautelares, como se ha mencionado en líneas anteriores, cumplen dos funciones relacionadas con la protección de los derechos fundamentales consagrados en las normas del sistema interamericano. Tienen una función *cautelar*, en el sentido de preservar una situación jurídica bajo el conocimiento

8 Ver: CoIDH, voto concurrente, *Caso Penitenciarías de Mendoza vs Argentina*, 30 de marzo de 2006.

de la CIDH en peticiones o casos, y *tutelar* en el sentido de preservar el ejercicio de los derechos humanos "[…] Estas consideraciones han llevado al dictamen de medidas cautelares en una amplia gama de situaciones en las que no existen casos pendientes ante el sistema" (Informe Anual CIDH, 2011: Párrafo 11, 79).

Respecto al carácter *urgente* de la situación objeto de solicitud de medidas, la amenaza o el riesgo involucrado debe ser inminente, lo cual requiere que la respuesta para remediarlo sea inmediata, en forma tal que en el análisis de este aspecto corresponde valorar la oportunidad y la temporalidad de la intervención cautelar o tutelar solicitada. Para valorar este aspecto, la CIDH ha considerado elementos como: a) la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata y b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas, entre otros (*Idíd,* Párrafo 16).

Los Estados, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales deben dar la protección efectiva para evitar la situación de riesgo presentada. Asimismo, son las partes las que deben diseñar el tipo de medidas materiales más adecuadas, y/o de otro carácter, para atender las situaciones planteadas y prevenir la consecución de situaciones de riesgo adicionales (*Íbid,* párrafo 23, 80).

El sustento normativo de la facultad de la CIDH para emitir medidas cautelares está en los artículos 25 y 74 de su reglamente interno, el cual establece que puede solicitar a la CoIDH la adopción de medidas provisionales que considere pertinentes. La Corte Interamericana de Derechos Humanos emite medidas provisionales de protección que tienen un carácter obligatorio, al tener como fin salvaguardar los derechos humanos consagrados en la CADH. Esta figura *cautelar* ha adquirido importancia en la jurisprudencia interamericana en el aspecto preventivo de la protección internacional de los derechos humanos; es decir, que cada medida solicitada por la CoIDH forma parte de la línea de criterios que emite éste órgano interamericano.

En ese contexto, la normativa interamericana contempla medios precautorios en los procedimientos ante la CIDH y ante la CoIDH: las medidas cautelares en la primera y las provisionales en la segunda. Tienen la misma función, en rigor, todos son instrumentos *cautelares*, de acuerdo con su fundamento y propósito, y ambos son provisionales si se considera su conexión con el tema de fondo. No obstante, su identidad sustantiva es diferente. En el sistema interamericano de

derechos humanos suele haber continuidad entre ambas figuras precautorias: las cautelares pueden dar paso a las provisionales cuando no basta con las primeras, hallándose el asunto en una etapa anterior al período jurisdiccional (ante la CIDH), o aún cuando el litigio ha entrado en el conocimiento de la CoIDH.

Desde el punto de vista sustancial, la naturaleza jurídica de las medidas cautelares y provisionales es la prevención de daños irreparables a las personas. Si se reúnen los requisitos de gravedad y urgencia, así como la prevención de tales daños, las medidas se transformarán en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo. Otro aspecto característico es su temporalidad, porque se trata de un mecanismo de protección procesal, excepcional, que procede cuando concurren los elementos de gravedad y urgencia, a fin de evitar el riesgo de que se concrete un daño irreparable. La ausencia de uno de estos elementos determina la pérdida de vigencia de las medidas en el tiempo, o por el contrario, si subsisten dichos elementos, procederá el mantenimiento de las medidas (Rey y Rey, 2008: 390).

En cuanto a los efectos vinculantes y la obligatoriedad a los Estados en el cumplimiento de éstas medidas precautorias, la base convencional de las medidas provisionales requeridas por la CoIDH no deja lugar a vacilación sobre su obligatoriedad, como sí ha ocurrido en otros tribunales internacionales. Y las medidas cautelares dictadas por la CIDH tienen una base tan sólo reglamentaria (Arias, 2006:157).

En ese tenor, los efectos jurídicos de las medidas provisionales y las cautelares podrían tener diferentes alcances, debido a que las primeras tienen fundamento convencional y las segundas sólo reglamentario, e igualmente son de naturaleza jurídica internacional diferente. Para Ernesto Rey y Ángela Rey, estos efectos pueden traducirse en los siguientes términos. En cuanto a las medidas cautelares, que al ser decisiones tomadas por la Comisión no son jurisdiccionales, por ello para algunos estudiosos del tema no tienen efectos vinculantes, pues se asimila a una recomendación y no a un acto contencioso. Sin embargo, para los autores a los que se hace referencia, existen ejemplos específicos que dan cuenta de la fuerza vinculatoria que tiene ésta figura para los Estados parte de la CADH (Rey y Rey, 2008: 397).

Tal es el caso de las consideraciones en la sentencia T-786 de 2003 de la Corte Constitucional colombiana[9], en la que se estableció que las medidas cautelares que emite la CIDH:

> […] al estar consagradas como una de las competencias de la Comisión Interamericana, de las cuales puede hacer uso para la efectiva protección de los derechos humanos establecidos en la Convención, y son desarrollo de la CADH, al hacer esta última parte del bloque de constitucionalidad sí tienen vinculatoriedad en el ordenamiento interno […] el incumplimiento de la medida cautelar implica un desconocimiento de la obligación internacional consagrada en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana […] En efecto no es facultativo del Estado colombiano determinar si acata o no una medida ordenada por un órgano al cual él, mediante el reconocimiento de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la ratificación de la Convención, le atribuyo competencia.

La obligatoriedad de las medidas cautelares debe ir acompañada de la interpretación del principio "pro persona", al ser su objetivo principal la protección de los derechos humanos. Así, en ese caso debe seleccionarse la interpretación más favorable de la norma, o aplicando la norma más favorable y menos restrictiva a favor de la persona humana. Asimismo, del *pacta sunt servanda*, por cuanto el Estado Parte tiene a su cargo el cumplimiento de las obligaciones generales de respeto y garantía del ejercicio de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1.1 de la CADH.[10]

En ese contexto, las medidas cautelares producen efectos vinculantes para el Estado y, por lo tanto, son de obligatorio cumplimiento porque se trata de la amenaza de los derechos humanos y si se incumplen las obligaciones internacionales de respetarlos y garantizarlos, se produciría con su violación la responsabilidad internacional del Estado. (Rey y Rey, 2008: 399)

En cuanto a las medidas provisionales, se trata de actos jurisdiccionales emitidos por la CoIDH, están reguladas en el artículo 68.1 de la CADH, en la que se señala la obligatoriedad de las distintas decisiones que emite la CoIDH, sin distinguir su carácter de fallos, medidas provisionales u otro tipo de resoluciones,

9 Ver: Corte Constitucional Colombiana, sentencia T-786/03, 11 de septiembre de 2003.

10 Ver otra referencia al respecto: CoIDH, *Caso LaGrand (Alemania vs. Estados Unidos de América)*. En la resolución de fondo la Corte por primera vez en su historia resolvió que las medidas provisionales por ella indicadas tienen carácter vinculante y constituyen verdaderas obligaciones internacionales.

por lo cual es extensible a cualquier tipo de resoluciones que emita la Corte que conlleve en forma explícita algún tipo de obligación para el Estado.

En la jurisprudencia de la CoIDH ha quedado señalado que las medidas provisionales tienen carácter obligatorio a los Estados que han aceptado someterse a su jurisdicción y reconocido su competencia. Asimismo ha establecido que "la obligación convencional de los Estados parte de dar pronto cumplimiento a las decisiones de la Corte vincula a todos los poderes y órganos estatales. Por decisiones han de entenderse sentencias, resoluciones de medidas urgentes o provisionales, es decir, de actos jurisdiccionales".[11]

En ese sentido, los estados al haberse sometido a la competencia de la Corte firmaron la CADH, y adquirieron la obligación de proteger, observar y realizar actos en la medida que los derechos humanos sean tutelados, previniendo y cumpliendo con lo que le solicite la propia CoIDH, por tanto, si la finalidad es la protección de los derechos humanos, entonces ese debe ser el único objetivo de su acatamiento.

El caso mexicano: la destrucción de boletas del proceso electoral 2006

Antecedentes

1. El Instituto Federal Electoral (IFE)[12] emitió el acuerdo CG139/2005 para el proceso electoral federal 2005-2006, en relación con la producción y almacenamiento de documentación y materiales electorales. Una de las acciones que se fijaron fue la de destruir la documentación electoral, la cual debía realizarse como plazo límite en diciembre de 2006. Al terminar el proceso electoral de ese año, se presentaron varias solicitudes de acceso a la información relacionadas con las boletas electorales de esa elección, peticiones que fueron denegadas y posteriormente recurridas ante tribunales que emitieron diversas resoluciones al respecto.

11 Ver: CoIDH, *Caso Liliana Ortega y otras vs Venezuela*, 21 de febrero de 2003.

12 Actualmente Instituto Nacional Electoral (INE).

Una de las peticiones para tener acceso a la información de las boletas fue realizada por Rafael Rodríguez Castañeda, misma que le fue negada por el Comité de Información del IFE el 5 de septiembre del 2006. Por ello, promovió un juicio de amparo que fue desechado por el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa, el 21 de septiembre del mismo año, sosteniendo que a través de dicho mecanismo se buscaba combatir actos emitidos en materia electoral, contra los cuales el amparo era improcedente.

2. Inconforme con dicha determinación, el 6 de octubre de 2006, Rafael Rodríguez Castañeda interpuso recurso de revisión ante el Primer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, mismo que fue radicado con el número de expediente 431/2006 y resuelto el 31 octubre, solicitando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer y resolver dicho asunto.

3. La Segunda Sala de la SCJN radicó dicha solicitud con el número de expediente 43/2006-PL, y el 3 de septiembre de 2007, por ocho votos, el Pleno determinó ejercer su facultad originaria y conocer del amparo en revisión.

4. El 11 de marzo de 2008, el Pleno de la SCJN determinó confirmar la resolución dictada por el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, en la cual resolvió desechar la demanda[13]. Se argumentó que la norma impugnada (el artículo 254 del COFIPE) era de carácter electoral (toda vez que determinaba el destino final de los sobres que contenían las boletas sobrantes, inutilizadas, y las boletas de los votos válidos y nulos de la elección), al igual que la decisión que negó el acceso a los sobres que contienen las referidas boletas y por ello el juicio de amparo resultaba improcedente.

Lo que planteaba el actor era que el Artículo 254 del COFIPE vulneraba el derecho a la información, y por tanto debía realizarse un control constitucional y confrontarse con los principios rectores del derecho electoral. En cuanto a los medios de impugnación electoral estaba el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, como otra instancia interna que agotar; pero para el momento en que se presentaron las impugnaciones el TEPJF no tenía la facultad, todavía, de realizar un control de constitucionalidad de la norma controvertida, facultad que adquirió después de la reforma electoral

13 Ver: SCJN, Amparo en Revisión 1043/2007.

2007-2008. Así, con la resolución de la SCJN se consideró que se agotaban los recursos internos, es decir, que se cumplía con el principio de definitividad, requisito obligatorio para acudir a la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Una vez agotado el principio de definitividad, el 24 de abril de 2008, Rafael Rodríguez Castañeda acudió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentando una queja y solicitando medidas cautelares. En respuesta a su petición P492/08, el 3 de julio de 2008 dicho órgano solicitó al Estado mexicano la adopción de la medida cautelar MC 102-08 a favor del peticionario. Y a fin de preservar el derecho de acceso a la información requirió al Estado suspender la destrucción de las boletas electorales de la elección del 2 de julio de 2006, hasta en tanto la Comisión se pronunciara sobre el fondo del asunto.

Ante los efectos de la admisibilidad, la Comisión debía decidir si los hechos alegados, de ser probados, caracterizaban una violación de derechos según lo estipulado en el artículo 47.b de la CADH, o si la petición era *manifiestamente infundada* o *evidente su total improcedencia*, conforme al inciso (c) del mismo artículo. Una de las causales de procedencia que estudió la CIDH fue el agotamiento de los recursos internos, y en su estudio consideró que el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos no constituía –al momento de los hechos- un recurso eficaz al cual hubiere podido acudir la presunta víctima para atacar la inconstitucionalidad de la referida norma.[14]

Toda vez que los mecanismos de la jurisdicción electoral no resultaban idóneos, se observa que el único recurso disponible para la presunta víctima era el juicio de amparo, sobre la base de una presunta vulneración a su derecho de acceso a la información en el ámbito de la transparencia (CIDH, 2011: Informe n° 165/11). La CIDH concluyó que a través de la resolución de la Suprema Corte de Justicia del 11 de marzo de 2008 se agotaron los recursos de jurisdicción interna.

14 Ver: CoIDH, *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, párrafos 93-101, 118-131, 6 de agosto de 2008.

Sin embargo, el 2 de noviembre de 2011 la Comisión declaró inadmisible la petición P492/08 y ordenó levantar la medida cautelar MC 102/08, ya que su vigencia se justificaba en la necesidad de conservar el material protegido hasta que la CIDH emitiera una decisión respecto de la queja presentada. Lo anterior, en respuesta la resolución de la SCJN, quien consideró que las actas de escrutinio y cómputo elaboradas en cada mesa electoral, puestas a disposición del actor, reflejaban de manera sistematizada la información contenida en las boletas electorales.

De acuerdo con la jurisprudencia internacional, el acceso a la información comprende tanto el acceso al dato procesado como el acceso a la información en bruto, pero la CIDH concluyó que la información proporcionada por el Estado parte satisfacía o podía haber satisfecho la necesidad del autor de acceder a la información y que este no había aportado elementos para demostrar por qué dicha información no le habría sido suficiente. Por tanto, se consideró que no se contaba con elementos necesarios para caracterizar una posible violación a los derechos impugnados.

Posteriormente, el 3 de octubre de 2012, en sesión extraordinaria del Consejo General del IFE se aprobó el acuerdo CG669/2012,[15] en el cual se indicaban los *Lineamientos para la destrucción de los votos válidos, los votos nulos, las boletas sobrantes y la Lista Nominal del Proceso Electoral Federal 2005-2006*.

Comité de Derechos Humanos

Rafael Rodríguez Castañeda, en inconformidad con la petición inadmitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentó ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU (el sistema universal de protección de los derechos humanos) una queja el 25 de octubre de 2012. Rodríguez Castañeda solicitó al órgano internacional que requiriera al Estado mexicano suspender la destrucción de las boletas electorales de 2006 a través de medidas provisionales, y que lo declarara *responsable internacionalmente* por la violación de sus derechos protegidos en los Artículos 2.2, 2.3 incisos a y b, 14 y 19 del PIDCP, instrumento jurídico vinculante para México.

15 Ver: INE, Acuerdo en sesión extraordinaria, 3 de octubre de 2012.

Esos artículos se refieren, respectivamente, al deber del Estado mexicano de adoptar disposiciones de orden interno para garantizar los derechos humanos, al derecho a un recurso judicial efectivo y el desarrollo de sus posibilidades, a las garantías judiciales y al derecho de buscar, recibir y difundir información. Rodríguez Castañeda pide también que la instancia de la ONU recomiende al Estado mexicano la adopción de medidas, incluidas las de carácter legislativo, para garantizar la plena vigencia y el respeto a esos derechos, sobre todo en relación con el deber de preservar en archivos públicos la información de interés público, como son las boletas de una elección presidencial.

El 31 de octubre de 2012 el Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, actuando en nombre del Comité de Derechos Humanos de la ONU, solicitó al Estado parte suspender la destrucción de las boletas electorales de la elección de 2 de julio de 2006[16], así como los lineamientos para ello establecidos en el acuerdo CG669/2012, mientras la petición formulada por el citado ciudadano era examinada, en relación con su admisibilidad así como el fondo de su queja.

El 14 de noviembre de 2012, el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria, aprobó el acuerdo CG714/2012 por el que se atiende la petición formulada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU para suspender la ejecución del contenido del acuerdo CG660/2012, respecto de la destrucción de las boletas electorales del 2 de julio de 2006.

El 18 de julio de 2013, en periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos se emitió el dictamen de relativo a la comunicación No. 2202/2012 y fue publicado el 14 de agosto del mismo año. En éste estudió la admisibilidad y el fondo de la queja. En los argumentos se estableció que en vista de la existencia de un mecanismo legal interno para verificar el recuento de votos, mismo que se utilizó en la elección en cuestión al haberse facilitado al actor las 300 actas de escrutinio y cómputo del país; que dada la naturaleza de la información así como la necesidad de preservar su integridad, se consideró que la denegación de acceso a la información solicitada en forma de boletas físicas, tenía por finalidad garantizar la integridad del proceso electoral en una sociedad democrática.

Por lo tanto, dicha medida constituyó una restricción proporcionada por el Estado parte, necesaria para proteger el orden público de acuerdo con la ley y

16 Ver: CDH, Comunicación G/SO 215/51 MEX (1) 2202/2012, 2 de julio de 2006.

hacer efectivos los derechos de los electores reconocidos en el artículo 25 del PIDCP; es decir, no existía vulneración a alguna disposición del PIDCP. En ese orden de ideas, se precisó que las medidas cautelares solicitadas al Estado mexicano dejaban de surtir efectos jurídicos, pues las mismas, pretendían salvaguardar la materia de la comunicación, en tanto el organismo internacional resolviera el asunto. Circunstancia que ya había acontecido.

La sentencia SUP-RAP-477/2012 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En la Sala Superior del TEPJF se recibieron, el 12 de octubre y 6 de noviembre de 2012, impugnaciones en contra del acuerdo CG669/2012 en el cual se indicaban los *Lineamientos para la destrucción de los votos válidos, los votos nulos, las boletas sobrantes y la Lista Nominal del Proceso Electoral Federal 2005-2006*, entre otros acuerdos.

La Sala Superior del TEPJF, en la sesión pública del 5 de diciembre de 2012, presentó el proyecto de resolución del SUP-RAP-477/2012. En pleno se discutieron los argumentos que sostenían los actores, los cuales consistían en que el acuerdo que ordenaba la destrucción de las boletas electorales vulneraba el principio de máxima publicidad, transparencia y acceso a la información, además de que no se dio información veraz y completa de su contenido.

En esa sesión se discutió la atención que tuvo el Consejo General del IFE de cumplir con la solicitud que formuló el Comité de Derechos Humanos de la ONU para suspender la destrucción de las boletas.[17] Pero los argumentos se centraron en probar si existía la materia del juicio, es decir si existía el acuerdo impugnado, y se concluyó que se había suspendido únicamente su ejecución, mas no se había revocado.

El acuerdo seguiría existiendo hasta en tanto la jurisdicción internacional se pronunciara respecto a la denuncia presentada por Rafael Rodríguez Castañeda. En ese tenor, no era posible sobreseer un juicio en el cual seguía existiendo el acto reclamado. Y hubo otra parte de la discusión que se centró en determinar si el TEPJF como tribunal constitucional de un Estado parte del PIDCP, debía

17 Ver: INE, Acuerdo en sesión extraordinaria CG714/2012, 14 de noviembre de 2012.

también esperar a la resolución de fondo que emitiera el Comité de Derechos Humanos, y hasta entonces resolver el recurso de apelación.

No obstante lo anterior, sí se discutió el hecho que el acuerdo impugnado no se había podido cumplir, por haber emitido uno nuevo la autoridad responsable en el cual se suspendía el controvertido. El IFE, ante la medida cautelar dictada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, decidió emitir otro acuerdo que dejaba inexistente el anterior (el antes referido acuerdo, CG669/2012).

En otras palabras, se discutió que debido a que el principio de agotamiento de los recursos internos es un requisito de procedencia de los medios de impugnación internacionales, el recurso de apelación en discusión se encontraba *subjudice* en el momento en que el Comité de Derechos Humanos intervino. Por lo que no se debió haber admitido la queja ante dicha institución internacional hasta que no se resolviera el medio de impugnación electoral. El punto central era definir cuál debía ser el papel de un tribunal constitucional respecto a las medidas provisionales que emite un órgano internacional de derechos humanos, cuando el Estado ha ratificado su competencia. El IFE había acatado la medida provisional, y la Sala Superior del TEPJF debía seguir en el mismo sentido, en tanto el Comité de Derechos Humanos no resolviera el fondo. De esa manera se sostuvo que el TEPJF, a consecuencia de la obligación constitucional de proteger y respetar los derechos humanos (CPEM, art.1), conforme con la Carta fundamental y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, debía esperar a la resolución que emitiera el Comité de Derechos Humanos. Por lo tanto, se retiró el asunto hasta tener el dictamen de fondo de la institución internacional.

Como se mencionó antes, el 18 de julio de 2013 el Comité de Derechos Humanos emitió el dictamen de fondo, advirtiendo que no existía vulneración al derecho de acceso a la información, y para ello dejaba sin efectos la medida provisional que suspendía la destrucción de las boletas. En ese contexto, la Sala Superior TEPJF se dio a la tarea de resolver el recurso de impugnación el 28 de agosto del mismo año.[18]

18 Ver: TEPJF, SUP-RAP-477/2012, 28 de agosto de 2013.

Los agravios que presentaron los actores se referían, entre otros, el que interesa, a la negación de acceso a la consulta de las boletas electorales utilizadas en la jornada electoral del proceso electoral federal 2005-2006; porque se vulneraba el principio de máxima publicidad y derecho del acceso a la información pública gubernamental. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF señaló que ya se había pronunciado al respecto a la consulta *in situ* de la documentación electoral derivada del proceso electoral federal 2005-2006, en juicios anteriores[19], en los cuales advierte lo siguiente:

> El derecho constitucional de acceso a la información pública en el ámbito federal se encuentra reglamentado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero no es compatible con su regulación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Asimismo, está regulado en el artículo 6º constitucional, por lo que el marco normativo de este derecho fundamental debe interpretarse de manera conjunta y no aislada.

Es un derecho humano que tiene sus propios límites y que implica no solo el de acceder a la información, sino también la posibilidad de indagar sobre ella y difundirla. Es el derecho que tiene una persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de las instituciones públicas. En el caso específico, si bien las boletas electorales son una documentación básica, cuando los resultados de la votación son asentados en las actas, estas se convierten en la referencia de la expresión de la voluntad popular de la elección, y en consecuencia, debido al diseño institucional y las características propias del sistema electoral federal, el acceso físico a las boletas se encuentra restringido. Esto debido a que están sujetas a estricto control de seguridad, para tutelar y garantizar la efectividad y autenticidad del sufragio, atendiendo a los principios de certeza y definitividad.

En ese sentido, el derecho de acceso a la información no se limita a estar disponibles las actas que arrojó el proceso electoral en los medios electrónicos de consulta pública, sin embargo, la petición de información sobre el contenido de las boletas electorales está satisfecha, toda vez que los datos que arrojaron esos instrumentos electrónicos contenían la información de la elección y fueron puestos al alcance del ciudadano. Esos fueron los argumentos que se dieron en los juicios ciudadanos resueltos en 2007 y 2010, por lo que la Sala Superior concluyó que en el recurso de apelación que estaban resolviendo respecto a la

19 Ver: TEPJF, SUP-JDC-10/2007, SUP-JDC-88/2007, SUP-JDC-95/2010.

vulneración del derecho al acceso a la información, se actualizaba que la figura de la eficacia refleja la cosa juzgada. Luego que ya se había determinado que el hecho de negar el acceso a la documentación electoral no vulneraba el derecho de acceso a la información, y por ello no se controvertían los principios de certeza, objetividad y legalidad. En consecuencia, se señaló que era inoperante el agravio y se confirmaban los actos reclamados en contra del acuerdo emitido por el IFE.

La resolución del recurso de apelación, si bien tenía relación con los acuerdos emitidos por el Consejo General del IFE, y concretamente con la vulneración al derecho de acceso a la información debido a la pronta destrucción de la boletas electorales derivadas del proceso electoral federal 2005-2006, el fondo del asunto se resolvió de acuerdo a juicios ciudadanos resueltos previamente al informe emitido por la CIDH y por el dictamen del Comité de Derechos Humanos, en los cuales se confirmó y resolvió en el mismo sentido que ya había señalado el TEPJF.

El recurso de apelación se resolvió hasta agosto del 2013 por haber esperado la Sala Superior a la emisión del dictamen final del Comité, sin embargo, en el medio de impugnación electoral se hace un recuento de las decisiones internacionales respecto al tema, pero no se pronuncia en relación con la obligación, o no, que deben realizar los tribunales constitucionales, en este caso, a acatar las medidas provisionales emitidas por los órganos internacionales del sistema interamericano y universal de derechos humanos.

No era un tema del asunto en cuestión, sin embargo, el solo hecho que el TEPJF esperara la resolución del Comité de Derechos Humanos es un precedente de la vinculatoriedad de sus decisiones, aun cuando quedaría pendiente el estudio del principio de definitividad, debido a que el recurso de apelación se encontraba *sudjudice* antes de que se emitiera la medida provisional.

Conclusión

En este breve estudio desarrollado en relación con la obligatoriedad de las medidas precautorias para el Estado mexicano, emitidas por los órganos internacionales de derechos humanos, se observa que se clasifican en dos tipos: (i)

las cautelares y (ii) las provisionales; y ello depende de quiénes las emiten y el tiempo en que son solicitadas, es decir, dentro o fuera de un procedimiento.

Sin embargo, con el precedente expuesto, a la luz de los principios rectores del derecho internacional de los derechos humanos, del mandato constitucional vigente y de la obligación de cumplimiento de los tratados, la importancia de la clasificación y del tiempo en que se emiten las medidas precautorias resulta irrelevante para la obligación de cumplirlas por parte de los Estados a los que se solicitan, como sucedió en el caso del Estado mexicano. La obligación de la protección de los derechos humanos es lo primordial para los Estados democráticos, evitando su inobservancia mediante la aplicación de aquellas normas e interpretaciones que mejor favorezcan esos derechos, siempre considerando su universalidad y el principio de no regresión en su aplicación, es decir su progresividad. Esto es lo único que las autoridades locales necesitan considerar para cumplir con las medidas provisionales o cautelares que les sean pedidas conforme con el sistema universal e interamericano de derechos humanos.

La orden señalada en las medidas provisionales de la Corte Interamericana así como de la solicitud de la Comisión Interamericana a los Estados para la adopción de medidas cautelares, se deriva de la exigibilidad de cumplir con las obligaciones internacionales (*erga omnes*), de respetar y garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (CADH, art.1.1), por lo tanto, esa orden o solicitud produce efectos vinculantes para los Estados. (Rey y Rey, 2008: 400)

En ese mismo sentido, la solicitud emitida por el Comité de Derechos Humanos es obligatoria porque se involucra la violación en potencia de un derecho que puede quedar irreparable a la espera de las resoluciones de fondo que emita la institución interna o local. De esa manera, el Estado parte, a través de la institución encargada de cumplir con la medida provisional, estaría desatendiendo una obligación constitucional y una responsabilidad internacional, como sucedió en el caso mexicano.

El precedente ante el Comité de Derechos Humanos, es de recordarse ante el control de constitucionalidad que deben realizar las autoridades locales; además de ser el primer caso ante un órgano de expertos que integran el sistema universal de los derechos humanos, respecto a la tutela del derecho de acceso

a la información, vinculado con un proceso electoral federal, e indirectamente con el derecho a ser votado.

Bibliografía

Arias Ramírez, Bernal (2006). "Las medidas provisionales y cautelares en los sistemas universal y regionales de protección de los derechos humanos", en *Revista IIDH*, vol. 43, pp. 79-158.

Carrasco Araizaga, Jorge (2012). "Boletas 2006 *Proceso recurre a la ONU*", 27 de octubre, disponible en: http://www.proceso.com.mx/?p=323727

Villán Durán, Carlos (2002). *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Trotta, Madrid.

Rey Ernesto y Ángela M. Rey (2008). *Medidas provisionales y medidas cautelares en el sistema interamericano de derechos humanos*, Temis, Bogotá.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Medida cautelar MC102-08, 3 de julio de 2008, http://www.cidh.org/medidas/2008.sp.htm

Informe de admisibilidad 165/11, 2 de noviembre de 2011, http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/inadmisibilidades.asp

Comité de Derechos Humanos (CDH)

Comunicación G/SO 215/51 MEX (1) 2202/2012, 2 de julio de 2006, http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFEv2/DS/DSCG/DSSesionesCG/CGacuerdos/2012/Noviembre/CGext20121114/CGe141112ap7.pdf

Comunicación CCPR/C/70/D/869/1999, 19 de octubre de 2000, https://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/869-1999.html

Instituto Nacional Electoral (INE)

Acuerdo en sesión extraordinaria CG669/2012, 3 de octubre de 2012, http://www.ine.mx/archivos2/portal/ConsejoGeneral/SesionesConsejo/acuerdos/#2

Acuerdo en sesión extraordinaria CG714/2012, 14 de noviembre de 2012, http://www.ine.mx/archivos2/portal/ConsejoGeneral/SesionesConsejo/acuerdos/#012

Corte Constitucional Colombiana

Sentencia T-786/03, 11 de septiembre de 2003, http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-786-03.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH)

Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, 6 de agosto de 2008, párrafos 93-101, 118-131, http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

Caso Liliana Ortega y otras vs Venezuela, 21 de febrero de 2003, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/ortega_se_02.pdf

Penitenciarías de Mendoza vs República de Argentina, 30 de marzo de 2006, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/penitenciariamendoza_se_09.pdf

Caso Urso-Branco vs República Federativa de Brasil, 7 de julio de 2004, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_04.pdf

Corte Internacional de Justicia (CIJ)

Caso LaGrand: Alemania vs. Estados Unidos de América, 27 de junio de 2011, http://www.dipublico.org/cij/doc/134.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

Contradicción de Tesis, 293/2011, http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx?Tema=&Consecutivo=293&Anio=2011&TipoAsunto=0&Pertenecia=3&MinistroID=0&SecretarioID=0&MateriaID=0

Amparo en Revisión 1043/2007, http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx?Tema=&Consecutivo=1043&Anio=2007&TipoAsunto=2&Pertenecia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MateriaID=0

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPFJ)

Expediente SUP-RAP-477/2012 y acumulado, 28 de agosto de 2013, http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUPRAP004772012.htm

Expediente SUP-JDC-10/2007, 5 de junio de 2010, http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2007/JDC/SUPJDC000102007.htm

Expediente SUP-JDC-88/2007, 27 de febrero de 2007, http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/turnos/turno_seleccion.asp?f=1&id=11747

Expediente SUP-JDC-95/2010, 16 de junio de 2010, http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/JDC/SUPJDC000952010.htm

Siglas

Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH

Comité de Derechos Humanos (de la ONU), CDH

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CoIDH

Derecho Internacional de los Derechos Humanos, DIDH

Instituto Federal Electoral, IFE

Instituto Nacional Electoral, INE

Organización de las Naciones Unidas, ONU

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, PIDCP

Poder Judicial de la Federación, PJF

Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF

Sumario analítico

Las encuestas electorales en México: alcances y límites

Ricardo de la Peña

Existe una crítica, fundada en simplificaciones y mitos, en torno a la exactitud de las encuestas publicadas sobre preferencias electorales en México, que ha alimentado una actitud poco autocrítica y sobradamente autocomplaciente de los profesionales del gremio. Esta polarización no deja en claro los reales alcances y límites que pueden advertirse conforme la evidencia disponible en estos estudios: es claro que las encuestas han advertido correctamente sobre los formatos de las contiendas en la mayoría de los casos, pero es también claro que hay problemas de exactitud cuya solución no es para nada esencilla y cuyo diagnóstico y atención concierne lo mismo a encuestadores que a analistas sociales. Es verdad que durante muchos años las encuestas pudieron dotar de certidumbre a los procesos electorales y que hoy en día esto no es siempre cierto, pero es verdad que en ello no dejan de estar presentes fenómenos de simulación de las preferencias por la ciudadanía. Esta actitud responde a diversos factores que rebasan el ámbito demoscópico y apunta a cuestiones de naturaleza política y cultural.

Influencia de la actitud hacia los candidatos sobre el voto, en elecciones multipartidistas

Rubén Flores

Gabriela Navarro

Conocer las actitudes de los ciudadanos hacia los candidatos en una elección es fundamental para explicar y predecir su voto. Mediante el termómetro de

opinión se pueden evaluar estas actitudes, así como calcular la utilidad que el votante confiere a uno de los candidatos: en qué medida lo prefiere por sobre su contrincante, en elecciones bipartidistas. Al aumentar esta preferencia, aumenta la probabilidad de que el ciudadano vote a favor de dicho candidato. Si bien en elecciones multipartidistas no es posible realizar este cálculo, se presume que el voto del elector es resultado de la interacción entre las actitudes que sostiene hacia los contendientes. Esto se verificó en una simulación electoral en la que participaron 94 estudiantes universitarios.

Elecciones presidenciales: herestética en un territorio pluripartidista

Tonatiuh Suárez Meaney

Israel Albarrán Martínez

Las recientes elecciones mexicanas aparentemente sorpresivas por sus resultados, se analizan desde la perspectiva de las teorías espaciales del voto y su aplicación en el territorio. Las situaciones electorales y las acciones de los partidos han cambiado en distintas elecciones consecutivas, independientemente de su ideología; lo que nos permite deducir que en efecto existe una especie de mercado electoral que varios teóricos han llamado *herestética*. Se expone primero una parte teórica donde se recopilan aquellas perspectivas que se consideran útiles para la comprensión de los fenómenos geográfico-electorales, y una parte donde se aplican al actual caso de México. En una segunda parte se examina, de forma estadística, el caso de las elecciones mexicanas desde la perspectiva de los distintos candidatos.

El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida

Karolina Mónica Gilas

Mikaela Jenny Christiansson

El tema del dinero, sus fuentes y su utilización es clave para la política y las elecciones. En México la regulación y la fiscalización de los recursos de partidos y candidatos es considerada indispensable para garantizar la equidad de la contienda. El modelo de fiscalización empleado en las elecciones de 2012, fue considerado ineficiente por los partidos de oposición, quienes promovieron

su modificación. El nuevo modelo, aprobado con la reforma de 2014, pretende crear mecanismos para una fiscalización más ágil, realizada a nivel central con el INE como la única autoridad responsable, a través de un sistema informático y en paralelo a las campañas, con la finalidad de tener sus resultados con tiempo necesario para tomarlos en cuenta en la declaración de validez de las elecciones. Este artículo pretende analizar las razones que llevaron a adoptar ese modelo y a evaluar su desempeño en el contexto de viabilidad de cumplimiento de los objetivos propuestos.

Criterios legales y jurisdiccionales vinculados a encuestas electorales en México

Enrique Inti García Sánchez

En el presente artículo se aborda el tema de las encuestas en materia electoral, desde la perspectiva legislativa y jurisdiccionalmente, respondiendo a la pregunta ¿Qué criterios se deben de cumplir al momento de realizar una encuesta electoral? Como antecedente inmediato, se analiza el SUP-JIN-359/2012, y se da un panorama de la importancia que tuvieron las impugnaciones en dicha materia en el proceso electoral federal para presidente de la república, así como de la reciente jurisprudencia del TEPJF, lo anterior a fin de poder prever problemas y respuestas en los próximos comicios electorales en nuestro país y en el extranjero.

Equidad de Género en los Órganos Electorales

Fernando De la Peza Berrios

Este artículo analiza la equidad de género en los órganos electorales, especialmente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer cuáles han sido los principales problemas a los que se ha enfrentado, además de los criterios de interpretación al respecto.

La obligatoriedad de las medidas precautorias emitidas por las instituciones internacionales de derechos humanos (un caso mexicano: la destrucción de boletas electorales, elecciones 2005-2006)

Roselia Bustillo Marín

En este artículo se analiza el caso de la destrucción de las boletas del proceso electoral federal 2005-2006, cómo un precedente que resultó emblemático y llevó a las autoridades electorales mexicanas, administrativas y jurisdiccionales, a tomar una posición en cuanto al cumplimiento de las medidas precautorias emitidas por el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

Analytical Summary

Mexico electoral surveys: scope and limits

Ricardo De la Peña

There is a critical, based on simplifications and myths, about the accuracy of published electoral polls in Mexico, which has fueled an attitude barely self-criticism and self-indulgent in the professional guild. This polarization does not make clear the real scope and limits which may be shown as available evidence in these studies: it is clear that the surveys have warned properly about the competition's formats in most cases, but it is also clear that there are problems about the accuracy, whose solution is not at all simple and whose diagnosis and care which concerns the same pollsters that social analysts. It is true that for many years the polls could provide certainty to the electoral process and today this is not always the case, but it's true that it doesn't cease to be present phenomena simulation preferences for citizenship. This approach responds to several factors that are beyond the scope of public opinion polls and pointing to issues of political and cultural nature.

Influene of atitude toward the candidates on vote in multiparty elections

Rubén Flores

Gabriela Navarro

Attitudes of citizens toward candidates in campaign must be determined, to explain and effectively predict their vote. Using the feeling thermometer, such attitudes can be assessed, and so, the utility that the voter grants in favor of one of the candidates can be calculated. That is, how much the voter prefers a candidate over his contender, in a two-party election. As utility raises, so does

the probability to vote in favor of the preferred candidate. Such calculation, however, can't be performed in multiparty elections. Nevertheless, it is hypothesized, that the voter's choice is a result of the interaction among the attitudes that he holds toward the competing candidates. This was tested in an electoral simulation with 94 undergraduate students.

Presidential elections: herestética in a multiparty territory

Tonatiuh Suárez Meaney

Israel Albarrán Martínez

The last mexican presidential elections showed the fragility of mexican democracy. The surprise result invite to use other analitic tools like spatial vote theories. The ideology of mexican parties changes over time, then it is posible deduce there is an electoral market which some theoretical call herestetic. We expose in a first part a theoretical part where we discuss several points of view of the problem. In a second part we analize with data the concepts of the exposed theories. from the perspective of different candiadtos.

The new model of control: the failed reform

Karolina Mónica Gilas

Mikaela Jenny Christiansson

El tema del dinero, sus fuentes y su utilización es clave para la política y las elecciones. En México la regulación y la fiscalización de los recursos de partidos y candidatos es considerada indispensable para garantizar la equidad de la contienda. El modelo de fiscalización empleado en las elecciones de 2012, fue considerado ineficiente por los partidos de oposición, quienes promovieron su modificación. El nuevo modelo, aprobado con la reforma de 2014, pretende crear mecanismos para una fiscalización más ágil, realizada a nivel central con el INE como la única autoridad responsable, a través de un sistema informático y en paralelo a las campañas, con la finalidad de tener sus resultados con tiempo necesario para tomarlos en cuenta en la declaración de validez de las elecciones. Este artículo pretende analizar las razones que llevaron a adoptar

ese modelo y a evaluar su desempeño en el contexto de viabilidad de cumplimiento de los objetivos propuestos.

Legal criteria and linked to judicial election polls in Mexico

Enrique Inti García Sánchez

In this paper the issues of polls in electoral topics are addressed, from the legislative perspective and jurisdictionally, responding to the question: What trial must be met at the time of an election poll? As immediate background, we analyze the SUP-JIN-359/2012 and the overview of the importance they had challenges in that area in the federal election for president of the republic, as well as recent case law of the TEPJF is given, the above in order to anticipate problems and answers in the next elections in our country and abroad.

Gender equality in electoral organs

Fernando De la Peza Berrios

This paper analyzes gender equality in electoral bodies , especially the Federal Electoral Tribunal to know what were the main problems that has , in addition to the criteria of interpretation about it faced.

The obligation of the precautionary measures issued by international human rights institutions (a mexican case: the destruction of ballots, elections 2005-2006)

Roselia Bustillo Marín

This paper describes the case of the destruction of ballots 2005-2006 federal electoral process is analyzed as a precedent that was emblematic. The mexican electoral authorities, administrative and jurisdictional, has to take a position regarding the implementation of measures precautionary issued by the Human Rights Committee of the UN.

Lineamientos editoriales para la aceptación de manuscritos

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE)

Revista Mexicana de Estudios Electorales es una publicación semestral editada por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, la cual tiene por objeto poner a disposición de los interesados en la temática electoral, trabajos originales, inéditos de investigación. Su propósito es apoyar en la docencia, la investigación y la función electoral, además de contribuir al desarrollo de la cultura político-democrática.

Es un espacio comprometido con la calidad y excelencia académica. Se propone abordar la diversidad de temas relacionados con los procesos político electorales. Busca dar cabida al conocimiento y al debate entre especialistas desde la pluralidad de perspectivas intelectuales. La problemática electoral se analiza desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales: Antropología, Economía, Derecho, Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Sociología, Historia y Filosofía. El Comité Editorial de la Revista invita a todos los investigadores en Ciencias Sociales a enviar sus propuestas de artículos para ser publicados. Los trabajos deberán enviarse al sistema *Open Journal Sistem* (OJS) a la siguiente dirección: www.somee.org.mx/revista

Además de los artículos investigación la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* cuenta con las secciones de notas de investigación, de elecciones locales, y también de reseñas y críticas. Cualquier otro tipo de trabajo será evaluado por la dirección y el Comité Editorial de la Revista.

Características de los trabajos y condiciones para su edición:

Los textos serán escritos a espacio sencillo y formato de texto justificado, en tipo Times New Roman 12 puntos, El diseño de páginas deberá tener un margen

superior e inferior de 2.5cm. y 3cm en laterales. Deberán tener la siguiente extensión:

Libro: libre

Artículos de revista: un máximo de 35 cuartillas, incluidos cuadros, gráficas, anexos, resumen, abstracto y bibliografía.

Reseñas: un máximo de ocho cuartillas.

Los textos deberán tener una introducción que explique con claridad el objeto y alcances del mismo; así como dividirse en apartados, si fuera necesario, para el mejor desarrollo del tema tratado.

Texto

Los títulos se utilizarán altas y bajas (la primera letra mayúscula, las demás minúsculas) en Redondas o "negritas", en 16 puntos Times New Roman.

El nombre(s) de los autores irá en 14pts Times New Roman e irán en Versalitas.

Los subtítulos se utilizarán en altas y bajas; el formato de la fuente será además en Versalitas; este mismo formato se usará para indicar el nombre del o los autores del texto[1] .

El texto no deberá tener ninguna palabra en negritas o subrayada, por lo que solo se utilizarán comillas para darle mayor énfasis a una palabra, en caso de citas textuales dentro de un párrafo o para citar algún subtítulo o apartado de una obra; podrán utilizarse cursivas solo para indicar una palabra en otro idioma, o el título de alguna obra. Cabe aclarar que según las normas básicas de redacción, un párrafo se compone al menos de tres oraciones, por lo que deberá respetarse esta norma, a favor de la óptima cohesión de los artículos.

1 La primera nota al pie será señalando al autor(es), se indicará el grado que ostentan, la institución que representan o a la que están adscritos, el cargo, y su correo electrónico.

El orden del texto será el siguiente:

Resumen

Palabras clave:

Abstract[2]

Key words

Introducción

[subtemas o subtítulos]

Conclusión

Bibliografía

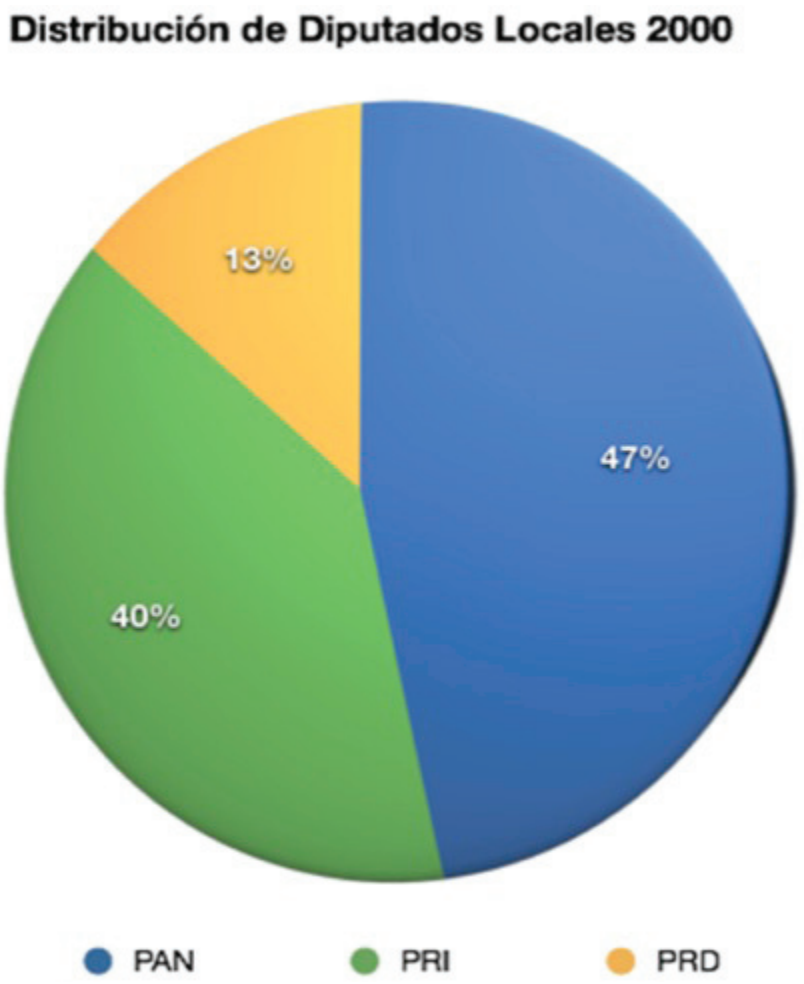
Imágenes

- Los cuadros, gráficas, etcétera, deberán tener fuente (información sobre quién(es) elaboraron y de dónde se obtuvo; además deben ser perfectamente legibles y reconocibles.
- Ilustraciones, cuadros, mapas deberán estar numerados consecutivamente. El objeto de que se trate en una línea y en la siguiente el título, según corresponda (ver ejemplo de cuadro).
- Al citar o aludir, en cualquier momento dentro cuerpo del artículo, un cuadro o gráfica, la forma adecuada será respetando la tipografía: altas y bajas y versalitas.
- Las imágenes o fotografías deberán ser de alta resolución 300 dpi, en formato JPG o TIFF.
- Cualquier tipo de información referente a las imágenes (título o fuente), se capturará como texto fuera de la imagen. Por lo que no se aceptarán imágenes con texto, por ejemplo:

2 El resumen debe tener un máximo de 250 palabras; el *abstract* y el resumen son responsabilidad del autor.

Gráfica 1

Distribución de diputados locales 2000



Cuadros

- Los cuadros deberán venir centrados, en programa original (Word, Excel). No se aceptarán cuadros de diapositivas Power Point, ya que no son manipulables y su calidad es baja. En caso de no ajustarse a este punto, el autor deberá rehacerlo y quedarán bajo su responsabilidad los errores de calidad.

- Deberán ser capturados en altas y bajas con tipografía Times New Roman 12 pts.
- Se deberá considerar el tamaño del cuadro, en caso de ser muy grande el autor deberá dividirlo en varios.
- Las celdas no contendrán relleno a color, la presentación es en blanco y negro.

Cuadro 2

Trepadores, legisladores chapulines, del mismo partido

Nombre	Partido	Diputado	Senador
Javier Corral Jurado	pan	lvii, lxi	lviii
Pablo Gómez Álvarez	prd	lvii, lix	lxi
Josefina Vázquez Mota	pan	lviii, lxi	
Beatriz Paredes Rangel	pri	li, liii, lviii, lix, lxi	lvii
Manlio Fabio Beltrones	pri	lix, lxi	

Fuente: elaboración propia. O (Ramírez, 1999) [Según sea el caso. Todas las imágenes cuadros y gráficas deberán llevar fuente. Ésta se capturará en Times New a 10 Pts.].

Citas y notas

En todos los artículos deberá utilizarse el sistema Harvard. Las referencias deberán citarse en el texto, iniciando con el primer apellido del autor, seguido del año de publicación, y los números de páginas, inmediatamente después de dos puntos, cuando sea necesario. Siguiendo el ejemplo a continuación:

… de acuerdo con el sistema organizativo (Panebianco, 1990:61-63) o bien (Panbianco, 1990).

En caso de ser una obra con varios autores:

(Valtierra, *et al*., 2000).

(Bloom y Scott, 1995).

Cuando se citan varios autores de diferentes obras:

(Benítez, 2000; Fuentes, 1998; Monsiváis, 1972).

Si se cita información de alguna institución, deberá ir el nombre completo o las siglas:

(INEGI, 1998).

(Gobierno del Estado de México, 2003).

En caso de periódicos o revistas deberán citarse con el nombre completo y en cursivas:

(*La jornada*, 2012).

(*Proceso*, 20013: 28-21).

Para el caso de páginas de internet se indicarán completas, seguidas del año. No deberá ir subrayada:

(www.sep.org.mx, 2009).

Notas a pie

Las notas explicativas deberán incluirse a pie de página en Times New Roman 10pts. Se incluirán para ampliar la información en el texto, y no para hacer una referencia bibliográfica, a excepción de que la información misma, lleve a una referencia indispensable. Las notas irán alineadas a la izquierda, de acuerdo al margen del texto y debidamente justificadas. Entre cada nota se dejará un golpe interlineado sencillo (ver notas al pie de la primera hoja).

Bibliografía

Toda la bibliografía corresponderá a las citas anteriormente mencionadas y no podrá incluirse ninguna que no haya sido citada en el texto. El sistema empleado es Harvard, al igual que el de las referencias. Todas las fuentes deberán ordenarse alfabéticamente, de acuerdo con la letra inicial del primer apellido, se manejará con letra inicial en mayúscula, seguida de minúsculas, sin redondas (negritas), ni subrayado: se continuará con el año entre paréntesis y seguido de un punto: para seguir con el título de la obra en cursivas o si se trata de un libro o apartado de capítulo irá entre comillas y seguido del título (en cursivas) de la obra a la que pertenece; en seguida, la institución o editorial que publicó: el lugar de edición; y en caso de ser artículo de periódico, revista o libro, las páginas que abarque por ejemplo:

Panebianco, Angelo (1990). *Modelos de partido, organización y poder en los partidos políticos*, Alianza, Madrid.

Artículo:

Reveles Vázquez, Franco (2001). "La derrota del partido gobernante en México: la campaña presidencial del PRI", en *Sociología*, año. 16, núm. 45, UAM[3]-Azcapotzalco, México, pp. 143-170[4]

Para el caso de referencias que contengan un vínculo web, se indicará siempre, seguido del título o autor, si tuviera, la leyenda: ",disponible en:", inmediatamente después de los dos puntos el vínculo en negro, para seguir con la fecha en que se consultó la dirección web entre paréntesis, de la siguiente forma:

Claudia Herrera, "El partido se subordina a los gobiernos panistas de todos los niveles, critica Madero", disponible en http://www.jornada.unam.mx/2012/08/20/politica/008n1pol (20/08/2012).

---

3 En la bibliografía se dará el formato de versalitas a toda fuente que indique siglas de instituciones, de la siguiente forma: se captura o escribe en minúsculas, después se da *click* en el apartado "Fuente" de Microsoft Word y finalmente, en el apartado "efectos" se selecciona el cuadro que indica "Versales".

4 Cuando se trate de un artículo de revista que incluya número o año, se capturará como está en el ejemplo: abreviando núm. Y año. (seguidos siempre de un punto). En caso que la obra tenga coordinadores o editores, éstos se indicarán también con abreviatura entre paréntesis; es decir (coord.), (coords.) o (ed.), (eds.).

Entrega

Los artículos a publicar deberán contar con todos los requerimientos antes señalados, a fin de resaltar la calidad de cada aportación y facilitar a los futuros lectores el acercamiento y la comprensión de los mismos. Al cumplir con los lineamientos editoriales también se fortalece la política editorial de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y se agiliza la publicación en red de libros y revistas. Por lo expuesto se hace del conocimiento de los interesados que una vez recibidos los documentos, se pasará a un primer filtro de revisión que consistirá en verificar que los artículos cumplan con estos requisitos indispensables; de no ser así se regresarán a su autor para que haga los ajustes necesarios, a fin de hacer cumplir los lineamientos editoriales aquí expuestos.

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales;
Marzo 2016

Sumario analítico

Normas editoriales para la aceptación de manuscritos

Revista Mexicana de Estudios Electorales

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C.

ISSN: En trámite

www.somee.com.mx