ISSN: 2448-8283.

Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio).
Publicación semestral.

rmee

REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES

SOMEE

SOCIEDAD MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES A.C.

Revista Mexicana de Estudios Electorales.
ISSN: 2448-8283.
Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio).

La Revista Mexicana de Estudios Electorales (RMEE) es una publicación orientada a comunicar los resultados de investigaciones científicas de alto nivel que estudian actores, instituciones y fenómenos relacionados con la materia electoral, desde distintas disciplinas como la ciencia política, el derecho, la antropología, la sociología, la economía y otras ciencias sociales. Las investigaciones presentadas pueden tener un enfoque teórico, comparativo o empírico, que fundamenten sólidamente sus hallazgos o aportaciones al corpus académico.

La RMEE se publica en idioma español de forma semestral (enero y julio), en formato electrónico. Está dirigida a cientistas sociales, estudiantes, académicos, expertos en la materia electoral e instituciones. Es editada y publicada por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

La publicación se encuentra bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional y los trabajos incluidos son sometidos a un doble proceso de evaluación por pares académicos, en modalidad "doble-ciego" (double blind review).

La RMEE toma como referencia la normatividad del Committee On Publication Ethics (COPE), para garantizar el correcto funcionamiento de la publicación mediante criterios éticos y de calidad.

DERECHOS DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS, Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio), es una publicación electrónica semestral de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Moctezuma #34, Colonia La Noria, Delegación Xochimilco, C.P. 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:** 2448-8283, ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. **Responsable de la última actualización:** Secretaría de Comunicación y Vinculación de la SOMEE, Dra. Karolina Monika Gilas. Moctezuma #34, Colonia La Noria, Delegación Xochimilco, C.P. 16030, Ciudad de México. **Formación y diseño:** DISEÑO TR3S. León García Dávila. Avenida Lomas Verdes No. 2560 Int. 306. Lomas Verdes, Naucalpan de Juárez, Edo. de México, C.P. 53120. Tel: 5343.8089. **Fecha de la última modificación:** 7 de abril de 2017.

Dirección: Moctezuma #34, Colonia La Noria, Delegación Xochimilco, C.P. 16030, Ciudad de México.

Correo electrónico: revista@somee.org.mx.

Teléfono: (55) 1589 2230.

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.

La revista está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

creative commons

REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS ELECTORALES
ISSN: 2448-8283.
Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio).
http://www.somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/issue/archive

Revista Mexicana de Estudios Electorales
Directora y editora: Cecilia Aída Hernández Cruz.
Asistente editorial: David Martínez Roldán.
Formación: Ana Karina Mendoza Cervantes.
Diseño: Ana Karina Mendoza Cervantes.

Consejo Editorial

Víctor Alarcón Olguín (Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa-México), **Angélica Cazarín Martínez** (El Colegio de Tlaxcala-México), **Flavia Freidenberg** (Universidad Nacional Autónoma de México-México), **Luis Gálvez Muñoz** (Universidad de Murcia-España), **Kenneth F. Greene** (Universidad de Texas en Austin-Estados Unidos), **Cecilia Mora Donatto** (Universidad Nacional Autónoma de México-México), **Irma Méndez Hoyos** (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México), **Aníbal Pérez-Liñan** (Universidad de Pittsburgh-Estados Unidos), **Jacqueline Peschard Mariscal** (Universidad Nacional Autónoma de México-México), **Josep María Reniu Vilamala** (Universidad de Barcelona-España).

Consejo Asesor

Jesús Aguilar López (Universidad de Guanajuato-México), **Rosa Ynés Alacio García** (Universidad Autónoma de la Ciudad de México-México), **Víctor Alarcón Olguín** (Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa-México), **Ana Micaela Alterio** (Instituto Tecnológico Autónomo de México-México), **Javier Ariel Arzuaga Magnoni** (Universidad Autónoma del Estado de México-México), **Carlos Báez Silva** (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-México), **Jordi Barrat i Esteve** (Universidad de León-España), **Fernando Barrientos del Monte** (Universidad de Guanajuato-México), **Pablo Javier Becerra Chávez** (Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa-México), **Rafael Bustmail** (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México), **Karlos Castilla Juárez** (Universidad Pompeu Fabra-España), **David Cienfuegos Salgado** (Instituto Nacional de Ciencias Penales-México), **Luz María Cruz Parcero** (Universidad Nacional Autónoma de México-México), **Alberto Escamilla Cadena** (Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa-México), **Alfredo Edmundo Fernández de Lara Gaitán** (Universidad de los Ándes-Colombia), **Anna María Fernández Poncela** (Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco-México), **Karolina M. Gilas** (Universidad Nacional Autónoma de México-México), **Mariana Hernández Olmos** (Universidad Pedagógica Nacional-México), **Gustavo López Montiel** (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-México), **Juan Bautista Lucca** (Universidad Nacional de Rosario-Argentina), **Rafael Martínez González** (Universidad Nacional Autónoma de México-México), **Gastón Mutti** (Universidad Nacional de Rosario-Argentina), **Carlos Navarrete Ulloa** (Universidad de Guadalajara-México), **Edwin Cuitláhuac Ramírez Díaz** (Universidad Nacional Autónoma de México-México), **José Fabián Ruíz Valerio** (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey -México), **Óscar Sánchez Muñoz** (Universidad de Valladolid-España), **María de los Ángeles Sánchez Noriega Armengol** (Universidad Nacional Autónoma de México-México), **Carlos Soriano Cienfuegos** (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-México), **Irene Spigno** (Universidad Autónoma de Coahuila-México), **Citlali Villafranco Robles** (Universidad Autónoma de la Ciudad de México-México).

Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. Consejo Directivo

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

ÍNDICE

Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio).

Artículos

ELECCIONES CONGRESIONALES EN EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, 1958-1970 11-38

Congressional elections in post-revolutionary Mexico, 1958-1970

Luis Rubén Hernández Gutiérrez

ENCUESTAS ELECTORALES Y PRENSA ESCRITA EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2012 39-64

Electoral polls and the press in the presidential election of 2012

Citlali Villafranco Robles y Lucía Ascención Altamirano

MILITANTES Y PARTIDOS POLÍTICOS: CONCENTRACIÓN E INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN PARTIDISTA EN EL ESTADO DE HIDALGO 65-88

Parties and party members: density and intensity of the partisan participation in the state of Hidalgo

Guillermo Lizama Carrasco y Alfredo Pastén Hernández

LOS RETOS DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE EDUCACIÓN CÍVICA Y FORMACIÓN DE CIUDADANÍA 89-126

The Challenges of Mexico City's political reform in civic education and citizenship training

Juan Antonio Garza García

LAS PLATAFORMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS PARA LAS ELECCIONES DE 2015 127-148

The Mexican parties' manifestos for the 2015 election

Steven Johansson Mondragón

CLIENTELISMO Y CORRUPCIÓN ELECTORAL EN MÉXICO: PERSISTENCIA A PESAR DE LOS AVANCES LEGISLATIVOS 149-174

Clientelism and electoral corruption in Mexico: Persistence in spite of the legislative achievements

Gilles Serra

PROPAGANDA ELECTORAL Y COMUNICACIÓN POLÍTICA: ALGUNOS CASOS DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO RESUELTOS POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2015 175-197

Electoral propaganda and political communication: some cases of the Ecologist Green Party of Mexico decided by the Specialized Regional Chamber in the 2015 federal elections

Rafael Caballero Álvarez

Reseñas críticas 199-210

Presentación

En el presente número de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* es posible destacar una renovación visual y sustantiva de la revista, que permite dar pie implícitamente a una nueva época. Esta nueva época incluye ajustes enfocados a alcanzar los estándares internacionales y nacionales para publicaciones científicas; entre estos podemos resaltar la conformación de un Consejo Editorial diferente del Consejo Asesor; la periodicidad y puntualidad de la revista se vuelven aspectos cruciales, así como la evaluación de cada trabajo por dos pares académicos en modalidad *doble ciego*. Asimismo, la emisión lineamientos que permiten tener claridad y certeza en cada una de las etapas del proceso de integración, edición y publicación de la revista.

En ese sentido, es profundamente satisfactorio para el Consejo Editorial, Asesor y todos los que formamos parte de la Revista Mexicana de Estudios Electorales, presentar este número que ha sido elaborado con altos estándares de calidad científica, cuyos trabajos han sido sometidos a procesos rigurosos de dictaminación.

Las obras que se presentan en este número tienen diferentes perspectivas para abordar el fenómeno electoral, principalmente en México. Como podremos observar, algunos de los trabajos son resultado del análisis realizado a partir de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 en México, la cual cambió de forma sustantiva las reglas del juego electoral y ha permitido, al cabo de algunos años, tener algunos hallazgos dignos de estudiarse.

En primer lugar, encontramos en el trabajo de Luis Rubén Hernández Gutiérrez un análisis histórico sobre las elecciones congresionales y el sistema de autocalificación en México en el periodo de 1958-1970. Quizá el aporte más interesante radica en explicar que el desarrollo de este proceso propició la transición política, pues permitió proporcionar espacios a la oposición dentro de la vida política, lo cual derivó en la pérdida del control político del partido hegemónico.

Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 7-9,
ISSN: 2448-8283.

Posteriormente el trabajo de Citlali Villafranco y Lucía Ascención presenta un estudio sobre las encuestas electorales en el proceso electoral mexicano de 2012; en él argumentan que dichas encuestas tienen incidencia en las democracias y presentan los efectos concretos que tuvieron en la elección presidencial de 2012. Las autoras concluyen que las encuestas predijeron quién sería el candidato ganador, pero no así el peso electoral específico de ninguno de los contendientes. El trabajo permite entender el manejo de los datos que diversos medios de comunicación realizaron de las encuestas, centrando la importancia a los indecisos.

Las elecciones locales en México tienen particularidades que son dignas de analizar, es el caso del estado de Hidalgo en donde nunca ha habido alternancia electoral. En ese contexto, Guillermo Lizama y Alfredo Pastén presentan, mediante un análisis cuantitativo, una radiografía de las características de los militantes en el Estado, en donde se resalta la importancia de la cuestión geográfica y socioeconómica de los militantes.

Como parte de los retos que trajo consigo la reforma electoral de 2016 en cuanto a la creación de la Ciudad de México, Juan Antonio Garza García analiza el contenido mínimo que debe considerar la nueva Constitución de la Ciudad, con el fin de garantizar derechos y libertades que promuevan la educación cívica a través de la participación ciudadana, como resultado último del fortalecimiento del desarrollo social. El trabajo describe el proceso constituyente de la Ciudad de México y apunta algunas de las consecuencias que se esperan de un proceso de esa magnitud.

Por su parte, Steven Johansson Mondragón realiza en su trabajo un análisis comparativo de las posiciones de los tres principales partidos políticos en México, indicadas en las plataformas electorales para las elecciones de 2015, respecto a cuatro temas relevantes: instituciones políticas, política económica, política social, salud y seguridad social. El autor concluye, de forma general, que las instituciones políticas han dejado de ser un tema central y que, probablemente se deba a los arreglos institucionales sobre este tema. Sin embargo, existen diferencias considerables en cuanto a las reformas estructurales, sin que deban ser sobrestimadas.

Giles Serra aborda uno de los desafíos persistentes en los procesos electorales mexicanos: el clientelismo electoral como elemento del retroceso democrático, el cual tiene en la utilización de recursos de financiamiento ilícito su principal fuente de financiamiento, más no la única. La propuesta del autor

ante los refuerzos por reglamentar en materia de financiamiento de partidos políticos tras la reforma de 2014, donde éstos han resultado poco eficientes en la atención y detección de las problemáticas expuestas, se encamina hacia la inclusión de organizaciones civiles y de la ciudadanía en general en las dinámicas del sistema político.

Siguiendo bajo la lógica de la revisión del financiamiento utilizado en campaña, Rafael Caballero Álvarez aborda los casos controversiales en los que se vio envuelto el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en las pasadas elecciones federales a través de los expedientes resueltos por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral de la Federación (TEPJF), los cuales pusieron en entredicho el actuar de dicho instituto político. Sin embargo, el propósito del trabajo recae en la identificación de elementos empíricos que permitan obtener conclusiones acerca del modelo de comunicación política instaurado tras la reforma político electoral de 2014, donde cada una de sus partes tienen responsabilidades mediatas e inmediatas en la construcción de la comunicación política, ya sea en la elaboración de productos en materia legislativa, las obligaciones de los actores y repensar la acerca de la utilización tanto del financiamiento privado como público.

En la sección *Reseñas críticas*, Roselia Bustillo analiza el libro *Justicia de género y pluralidades legales: perspectivas latinoamericanas y africanas* de Rachel Sieder y John Andrew McNeish, el cual sirve para entender la lucha por el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres a través de las particularidades de nueve casos.

Por otra parte, Torres analiza *Legislación electoral y partidos políticos en la República Mexicana, 1917-1945* de Álvaro Arreola Ayala, como una contribución a los estudios electorales y a la historia política mexicana que brinda elementos para entender el surgimiento y fortalecimiento de los partidos políticos como un fenómeno que provino de la periferia.

Revista Mexicana de Estudios Electorales

Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 7-9,
ISSN: 2448-8283.

ELECCIONES CONGRESIONALES EN EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, 1958-1970

Congressional elections in post-revolutionary Mexico, 1958-1970

Luis Rubén Hernández Gutiérrez[1]

Fecha de recepción: 10 de mayo de 2016.
Fecha de aceptación de versión final: 5 de septiembre de 2016.

RESUMEN: Durante décadas se ha olvidado el estudio de la historia institucional del Congreso mexicano, especialmente en la etapa en la que prevalecía el régimen autoritario, llamado *de la Revolución Mexicana*. Este artículo busca empezar a colmar esta laguna mediante el análisis de las elecciones congresionales y del sistema de autocalificación en el periodo 1958-1970. Como se mostrará, la celebración de elecciones congresionales no era solamente un burdo ritual de ratificación de los triunfos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Constituía la oportunidad para que los candidatos del partido hegemónico forjaran o estrecharan los contactos políticos dentro de sus respectivos distritos o entidades federativas, los cuales podían serles de utilidad en el futuro para ascender a otros cargos. Asimismo, las elecciones servían para que los gobiernos de la Revolución llevaran su mensaje, por medio de los candidatos y sus campañas, a los lugares más apartados de la República Mexicana. Particularmente importante era la facultad del Congreso para erigirse en Colegio Electoral porque le permitía ser jurado de última instancia para calificar las elecciones de sus propios miembros. Esta función le hacía participe del sistema electoral no competitivo, en tanto que constituía el último eslabón que proporcionaba un manto de legalidad al fraude electoral y al autonombramiento de los militantes del PRI para los cargos de representación política. De esta manera quedará explicado cómo se constituía el gobierno unificado en México durante la vigencia del régimen autoritario.

Palabras clave: elecciones congresionales, régimen autoritario, partido hegemónico, gobierno unificado.

1 Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asistente de investigación en el Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: luisrhgtz@hotmail.com.

Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 11-38, ISSN: 2448-8283.

ABSTRACT: The study of Mexican Congress has been overlooked for decades, due to its secondary role in the Revolutionary regime. This paper aims to fill this gap, by analyzing congressional elections and the assessment of their validity, decided by the Congress (1958-1970). During this era, congressional elections were not only a mere ritual of ratification of the PRI candidates, they were the opportunity for the PRI's candidates to forge or strengthen political relations within their districts or states. The elections also served the government to spread their message around the country. Finally, the Congress, acting as electoral college, could approve the election of its own members and played an important role in providing a semblance of legality to fraudulent elections.

Keywords: *congressional elections, authoritarian regime, hegemonic party, unified government.*

Introducción

Desde hace mucho tiempo, la mayoría de los estudiosos de las instituciones políticas mexicanas han pasado por alto el examen y análisis detallado de la historia institucional del Poder Legislativo, especialmente en la etapa en que se consolidó el régimen autoritario emanado de la Revolución. La causa de esta situación no es ningún misterio: los autores clásicos del sistema político mexicano del siglo *XX* establecieron que el Congreso no era más que una *oficialía de partes*, un órgano anulado políticamente por el control que sobre él ejerció el Presidente de la República a través del PRI. En un clima autoritario como el de aquella época, el esfuerzo intelectual de dichos autores se dirigió a hacer patente la excesiva concentración del poder en el Ejecutivo frente a las otras ramas de gobierno, y a poner de manifiesto las inconsistencias del régimen al compararlo con el modelo de la democracia liberal. Necesariamente, esta apreciación provocó que se condenara al olvido —por considerarlo irrelevante— el análisis de la integración y funcionamiento del Congreso de la Unión; las elecciones de los representantes populares era algo que carecía por completo de interés en un régimen con desequilibrio de poderes donde predominaban la Presidencia de la República y el PRI (Goodspeed, 1955: 192-193; Brandenburg, 1964: 56; González Casanova, 1964: 31; Cosío Villegas, 1972: 21; Carpizo, 1978: 115; Aguilar Camín y Meyer Cosío, 1989: 211-212; Medina Peña, 1994: 268; Casar, 1996; Weldon, 2002).

La tesis de la presidencia todopoderosa (algunos la llamaron *monárquica* o *imperial*) brinda una imagen demasiado simplificada del viejo régimen autoritario mexicano. El problema con ello es que, cuando los estudios del sistema político mexicano contemporáneo buscan brindar a sus lectores un panorama histórico de la evolución de dicho sistema, se limitan a repetir tal imagen simplificada, sin reparar en que la realidad pudo haber sido (y lo era) mucho más compleja. En la actualidad contamos con suficientes fuentes de información para revisar y poner en cuestión este lugar común que se ha instalado en la ciencia política mexicana. El presente trabajo pretende dar un primer paso en ese sentido al analizar el proceso de integración del Congreso de la Unión del así llamado régimen de la Revolución Mexicana, en el periodo 1958-1970. El objetivo es aportar elementos para entender mejor la complejidad de dicho régimen: se trata de estudiar cómo se constituía el *gobierno unificado* en México a partir del estudio de las *elecciones congresionales no competitivas* y del sistema de calificación de las mismas, operado por los propios legisladores electos de la mayoría priista.

Como se mostrará, la celebración de las elecciones congresionales no era solamente un burdo ritual de ratificación de los triunfos del PRI, sino que servían al menos para cuatro cosas: 1) "cosechar los frutos de la legitimación electoral sin el peligro de la incertidumbre democrática" (Schedler, 2002: 138), 2) circular los cargos públicos entre la clase política, 3) movilizar políticamente a los sectores corporativos del PRI para actos de adhesión, 4) educar políticamente a la población para disponerla a aceptar la continuidad. Estas funciones pueden comprobarse en la manera en que los candidatos del partido hegemónico forjaban o estrechaban —mediante celebración de compromisos— contactos políticos dentro de sus respectivos distritos o entidades federativas, los cuales podían serles de utilidad en el futuro para ascender en su carrera política.También en el hecho de que las elecciones servían para que los gobiernos de la Revolución llevaran su mensaje, por medio de los candidatos y sus campañas, a los lugares más apartados de la república y así habituar a la población en la idea que el PRI era el único partido que podía gobernar; asimismo, servían para la legitimación del régimen hacía el exterior, especialmente con Estados Unidos y para mantener la expectativa de las fuerzas opositoras minoritarias en la lucha electoral como el único medio pacífico y legal para impulsar su ideario político.

Particularmente importante era la facultad del Congreso para erigirse en Colegio Electoral porque le permitía ser jurado de última instancia para calificar

las elecciones de sus propios miembros. Esta función le hacía partícipe del sistema electoral no competitivo, en tanto que constituía el último eslabón que proporcionaba un manto de legalidad al fraude electoral y al autonombramiento de los militantes del PRI para los cargos de representación política. No podría entenderse la manera en que se constituía el *gobierno unificado* en México si no se observaran las prácticas institucionales que posibilitaron al PRI imponer su hegemonía en el Poder Legislativo a través de la facultad de autocalificación electoral.

En suma, las elecciones congresionales estaban fundadas en reglas injustas, prácticas fraudulentas, inequidad y simulación, todo lo cual era parte de la institucionalidad autoritaria del régimen político. Pero no puede más que sorprender que dichas elecciones se hayan celebrado con notable regularidad a partir de 1917, y que el partido gobernante haya contado casi siempre con alguna oposición para legitimarse.

1. Las bases constitucionales y el proceso político

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 estableció que la voluntad del pueblo mexicano fue constituirse en una república representativa, democrática y federal (art. 40) en la que debía operar la división de poderes (art. 49). Dentro de esta organización política, el Poder Legislativo quedó diseñado como un órgano de elección popular, autónomo en su constitución y bicameral (art. 50). Como indica Moisés Ochoa Campos (1973: 71-72), la Cámara de Diputados fue instituida como un órgano representativo popular porque debía componerse de representantes de la Nación, electos directamente por los ciudadanos cada tres años en distritos uninominales establecidos con base en el censo general de población (arts. 51 y 52). Por su parte, el Senado se diseñó como un órgano representativo federal (Ochoa Campos, 1973: 72-73) en tanto que debía integrarse con representantes de las entidades federativas, electos directamente cada seis años y cuya declaratoria de mayoría sería emitida por las legislaturas de los estados (art. 56). Sin embargo, el mismo sistema constitucional, las leyes reglamentarias que de ella emanaron y las circunstancias políticas derivadas de la Revolución Mexicana dieron lugar a la formación de un régimen autoritario, en el que tuvo lugar el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo gracias al control que el partido hegemónico mantuvo sobre la nominación de candidatos a puestos de

elección popular[2] y al control que el propio Ejecutivo sostuvo sobre un sistema electoral no competitivo.

En este sentido, la integración del Congreso en el régimen revolucionario se caracterizó por tener un elevado nivel de complejidad, pues supuso la puesta en operación de instituciones, reglas y prácticas políticas enfocadas a garantizar que el PRI retuviera su hegemonía sin comprometer el equilibrio que debía guardar entre sus fracciones internas y aceptando la inclusión subordinada de la oposición en el espacio parlamentario para dar una apariencia de legitimidad democrática. A través del estudio de las elecciones congresionales y del llamado sistema de *autocalificación* puede apreciarse la mecánica político-institucional que permitió al régimen monopolizar las vías de acceso a los cargos públicos, concentrar y centralizar el poder político en la Presidencia de la República y mantener dentro de límites muy estrechos a los partidos de oposición.[3]

2. Elecciones congresionales en el régimen autoritario

La manera en que se celebraron las elecciones congresionales en el periodo 1958-1970 constituye una muestra de la institucionalización de *elecciones sin opción* (Hermet, Rose y Rouquié, 1978). El sistema y las prácticas electorales restringieron severamente la pluralidad de partidos políticos, centralizaron la organización y vigilancia de las elecciones, permitieron limitar la libertad de sufragio, propiciaron campañas francamente inequitativas, promovieron acciones coercitivas sobre la oposición e incentivaron la comisión de fraudes (entre los cuales destacaron la compra de votos, la falsificación de credenciales, quema de urnas y adulteración del cómputo de votos). Todo esto tuvo el efecto de distorsionar la representación política en el Poder Legislativo.

La Constitución de 1917 estableció en sus artículos 54 y 56 que la elección de diputados y senadores sería directa en los términos de la Ley Electoral.[4] Lo

2 Benito Nacif (2006: 113) sostiene que el control del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI sobre las candidaturas a cargos legislativos debe atribuirse a la no reelección consecutiva de diputados y senadores establecida en la Constitución en el año de 1933.

3 Jennifer Gandhi y Adam Przeworski (2007: 1280) plantean que una función de las legislaturas en los regímenes autoritarios es *encapsular* a la oposición, es decir, mantener su acción política dentro de los estrechos límites institucionales.

4 Se consultaron la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y sus reformas y adiciones que datan de 7 de enero de 1954 y 28 de diciembre de 1963. La siguiente reforma ocurrió hasta 1970 (García, 1978: 391-443).

primero que destaca de la Ley Electoral Federal que rigió en el periodo 1958-1970 es el modelo de control centralizado que creó para la celebración de las elecciones congresionales. El principal organismo encargado de la organización y vigilancia de las elecciones, la Comisión Federal Electoral, estaba bajo el control del régimen priista. Se integraba, precisamente, por un Diputado y un Senador (designados por los presidentes de la Gran Comisión de sus respectivas cámaras), el Secretario de Gobernación y un representante del CEN del PRI, quienes juntos formaban mayoría frente a los representantes de los partidos de oposición en la toma de decisiones relativas a las elecciones (art. 9). Entre las decisiones que tomaba esta Comisión Federal, se encontraba la de designar a los miembros de las comisiones locales electorales (art. 17), organismos encargados de organizar las elecciones de senadores. También designaba a los miembros de los organismos encargados de organizar las elecciones de diputados, los comités distritales electorales, tomando en cuenta propuestas de las comisiones locales electorales (art. 18, fracc. II y art. 21). Aunque los partidos de oposición tenían derecho a nombrar representantes en todas estas comisiones, su acreditación dependía del organismo inmediato superior en jerarquía, es decir, los representantes ante los comités distritales dependían de las comisiones locales y los representantes ante éstas dependían de la Comisión Federal. Los representantes de la oposición ante la Comisión Federal tenían que ser acreditados por la Secretaría de Gobernación.

En las comisiones locales y distritales, los representantes de los partidos de oposición no tenían derecho a voto en sus deliberaciones (arts. 17 y 20); además, la persona que debía presidir dichas comisiones era nombrada por la Comisión Federal (arts. 16 y 20). Si hubiese alguna queja sobre la integración de las comisiones locales y distritales, la resolvería, otra vez, la Comisión Federal (fracc. X, art. 12), pero no había instancia a la cual acudir para quejarse del modo de integrar esta última. Finalmente, las mesas directivas de casilla, que eran la base de esta pirámide electoral controlada desde el centro del poder público, eran integradas por los comités distritales, con base en las propuestas que, de común acuerdo, formulasen los representantes de los partidos políticos, pero si no hubiere acuerdo, el comité nombraría directamente (art. 22, fracc. V).

Uno de los aspectos más importantes del proceso de centralización política, llevado a cabo por el régimen revolucionario, fue el de admitir solamente a partidos políticos nacionales para participar en las contiendas electorales (Molinar Horcasitas, 1991: 49). Esto tuvo el efecto de reducir la pluralidad política.

La eliminación de los numerosos partidos locales durante el proceso de institucionalización de dicho régimen acabó para siempre con la energía que caracterizaba la vida política de estados y municipios.[5] Los requisitos que debía cubrir cualquier agrupación que aspirara a convertirse en partido político nacional eran muy onerosos para la época. El artículo 29 de la Ley Electoral de 7 de enero de 1954 exigía contar "con más de dos mil quinientos asociados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las Entidades Federativas y siempre que el número total de sus miembros en la república no sea menor de setenta y cinco mil". Además, pedía también que la agrupación celebrase asambleas en las dos terceras partes de las entidades de la república, a las que concurriera por lo menos el 5% de esos setenta y cinco mil, acreditando cada una ante notario público. Una vez cubiertos estos requisitos, inclusive, el registro del partido quedaba sometido al juicio de la Secretaría de Gobernación, la cual podría negarlo sin derecho de apelación. Juan Molinar ha dicho que esta carga de requisitos que vino agregándose en las leyes electorales de 1946, 1951 y 1954, obedeció también a la necesidad de desincentivar el desprendimiento de facciones desde el interior del PRI.[6]

Sin embargo, una de las paradojas del régimen autoritario mexicano fue la necesidad de sostener, a pesar suyo, partidos de oposición para hacerse de legitimidad electoral.[7] Pero la oposición que el régimen estaba dispuesto a sostener era aquella que aceptaba participar dentro de los estrechos límites institucionales que se ofrecían para no poner en peligro la hegemonía electoral del PRI. No deja entonces de sorprender que fuera el Presidente Adolfo Ruíz Cortines (1952-1954), precisamente el que se enfrentó a una de las más importantes rupturas del PRI (el henriquismo) cuando era candidato, el pri-

5 El periodo que va de 1917 a 1945 se caracteriza por una notable descentralización de las elecciones, siendo que los estados y municipios tuvieron plenas facultades para registrar partidos y candidatos, integrar el Padrón Electoral, organizar las elecciones y ratificar los resultados (Arreola, 2011). No obstante, este marco legal y las condiciones de un país que apenas había salido de una guerra civil, impidieron la formación de un verdadero sistema de partidos a nivel nacional y propiciaron la celebración de elecciones en las que fue corriente el asesinato, el fraude y la abstención (Meyer, 2010: 85). Esto cambió definitivamente con la Ley de 6 de enero de 1946.

6 En efecto, las escisiones que, con propósitos electorales ocurrieron en este partido durante el periodo 1940-1952, pusieron en serio predicamento al régimen y el mostraron la necesidad de imponer restricciones a la formación de partidos políticos. Dos episodios de ruptura en el PRI pueden verse en Michaels (1971: 136-141) para el caso de las elecciones de 1940, y en Pellicer de Brody (1977: 477-489) para el caso de las elecciones de 1952.

7 Como señala Alonso Lujambio (2000: 22), el régimen posrevolucionario tuvo la necesidad de mantener a oposiciones electorales para legitimar los triunfos del PRI, lo cual planteaba un serio dilema porque dichas oposiciones "o avanzaban electoralmente haciendo valer las elecciones y con ello eventualmente se abrían puertas de salida a la disidencia interna de la élite posrevolucionaria (ambas cosas indeseables para el partido en el poder) o, simple y llanamente, se abstenían de competir en elecciones (algo igualmente indeseable para el partido hegemónico)."

mero en implementar de forma sistemática la política de cederle espacios a la oposición. Recuérdese que en 1957 su gobierno concedió apoyo y registro al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el partido de su antiguo protector el general Juan Barragán. En no pocas ocasiones a este partido se le mantuvo el registro a pesar de tener bajísimos niveles de votación. Pero lo más relevante es que Ruíz Cortines acostumbró a ceder a los partidos de oposición el triunfo en ciertos distritos electorales para que obtuvieran las diputaciones respectivas, independientemente de que ganaran o no la mayoría de los votos (Farías, 1992: 37-39, 100 y 103). La política de relajar y endurecer alternativamente las oportunidades para la participación electoral de la oposición fue un rasgo característico del régimen de la Revolución, y eran sobre todo las diputaciones locales y federales los medios para absorber y sostener dentro de los límites aceptables a la oposición.

Si a todo lo anterior se añade que las elecciones de diputados se sujetaron a un sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, el cual siempre fue desfavorable a los partidos minoritarios por no tener la capacidad de presentar candidatos en todos los distritos del territorio nacional, quedan claras las condiciones absolutamente no competitivas en las que tuvo que actuar la oposición frente al hegemónico PRI. Es en este escenario en el que se celebraron con regularidad las elecciones para integrar las cámaras del Congreso en el periodo 1958-1970. Desde el día 1° de abril del año electoral las comisiones electorales de todo el país abrían los registros de candidatos a diputados y senadores y lo cerraban el día 15. Salvo las reglas que la Ley Electoral establecía para la difusión de propaganda electoral, no existía mayor regulación de las campañas electorales.

Para los candidatos a diputados y senadores del PRI, el propósito principal de la campaña electoral era difundir en todos los puntos de la república la ideología de la Revolución Mexicana.[8] Era su deber dar a conocer los principios en los que inspiraba su acción política el partido, resaltar los logros de los gobiernos de la Revolución, especialmente lo tocante a los avances en materia social (educación, trabajo y reforma agraria), y en el caso de que su elección

8 Según Arnaldo Córdova, lo que esta ideología postuló fue la instauración de un Estado con gobierno fuerte como condición indispensable para el desarrollo material y espiritual del pueblo organizado nacionalmente. Esto implicaba que el Estado diera cumplimiento al programa de reformas sociales generado con las demandas de las masas populares; regulara la convivencia del ejido y de la pequeña propiedad privada como base de la organización social; impulsara la industrialización por ser la vía indispensable del desarrollo económico; asegurara la conciliación de las clases sociales, especialmente por la vía del arbitraje gubernamental de las relaciones entre capital y trabajo y por la de sostener a toda costa la divisa de la *unidad nacional*; garantizara educación gratuita y laica; y defendiera la soberanía nacional frente a las intenciones intervencionistas de potencias extranjeras (Córdova, 1973).

fuera concurrente con la elección presidencial, tenían el deber de difundir *el pensamiento* del candidato del PRI a la Presidencia de la República (Schmitt, 1969: 100; De la Garza, 1972: 76). En este sentido, las campañas para efectuar elecciones congresionales servían para refrendar los vínculos en los que descansaba el consenso político y social en México. Cada candidato visitaba las distintas poblaciones de su distrito o estado, entraba en relación con los principales líderes regionales, dedicaba tiempo a escuchar las quejas y necesidades de los habitantes, prometía a la gente gestionar recursos y servicios ante las oficinas públicas y, sobre todo, ratificaba el compromiso del PRI y del gobierno con las clases populares.[9] Las actividades de los candidatos para fortalecer su vínculo con los grupos locales y las poblaciones de los distritos estaban marcadas por el clientelismo y la distribución selectiva de recompensas, como suele suceder en los regímenes autoritarios de países en desarrollo, pero por esto mismo eran útiles para hacer sentir la presencia del Estado de la Revolución en todo el territorio nacional (Langston y Morgenstern, 2009:165-181).

Si bien se ha dicho que las elecciones congresionales tuvieron como rasgo central el ser no competitivas, hay que aclarar la naturaleza de la asimetría que imperaba en el proceso electoral entre el PRI y los partidos de oposición. Molinar ha indicado que dos son las técnicas no competitivas a las que recurría el partido oficial para mantener su hegemonía: una era hacerse de recursos ilegítimamente y la otra era el fraude (Molinar Horcasitas, 1991: 8). Con respecto a la primera técnica, a diferencia de lo que se podría imaginar, los candidatos a diputados y senadores no recibían dinero ni del PRI ni del gobierno para realizar sus campañas.[10] Únicamente contaban con dos fuentes de recursos para

9 En las entrevistas que Rudolph O. de la Garza realizó a los diputados del PRI para su estudio, se pueden recoger testimonios como el siguiente: "Se les pidió a los diputados del PRI que refirieran aquello de lo que hablaban durante sus campañas. Ellos dieron básicamente dos respuestas: o hablaban principalmente de los problemas de las localidades que visitaban, o junto a los problemas locales también hablaban de los logros de los programas gubernamentales. Quince diputados dijeron que su objetivo durante la campaña fue familiarizarse con los problemas de su distrito y la mayoría de ellos coincidió en señalar que se dedicó más a escuchar a la gente que a hablar. Por ejemplo: 'Mi distrito es básicamente un distrito de campesinos. Me concentré en sus problemas. Yo hablaba primero, luego ellos tomaban la palabra y luego yo respondía.' Otro diputado dijo: 'Los temas que son de mayor preocupación para la gente y que debe uno tratar son la construcción de caminos, escuelas, hospitales, problemas de tenencia de la tierra, electrificación, agua potable y, sobre todo, el de la necesidad de créditos privados y públicos para promover la actividad productiva en las áreas donde hay mucho potencial pero están desaprovechadas por falta de dinero" (De la Garza, 1972: 79-80). Traducción propia.

10 Luis M. Farías (1992: 47) dice, por ejemplo: "*P. Es decir que durante su campaña, usted consiguió plata de sus amigos y de conocidos. De parte del PRI, ¿también recibió dinero?* R. En ese tiempo no. En los últimos años el PRI ha estado ayudando directamente a los Diputados; antes no ocurría así. Cada quién se rascaba con sus propias uñas. Ni un centavo del Partido. Por cierto, la organización, para el día de la elección, era un lío; dependía de si uno tenía dinero o no lo tenía, si uno tenía amigos o no; en fin, a mí todos mis amigos me ayudaron; incluso conseguí dinero prestado del banco...". Lo mismo plantea Schmitt (1969: 100).

sus actividades de propaganda. Una estaba en los apoyos que los sectores corporativos del partido y los funcionarios de gobierno podían proporcionar de manera más o menos discrecional; la otra estaba en el financiamiento privado, que incluía donaciones en dinero o en especie provenientes de amigos empresarios y los préstamos bancarios. En ambos casos la reunión de recursos y apoyos dependía del número de contactos personales que tuviera el candidato y de su capacidad para movilizarlos en su provecho.

Por lo que hace a la primera fuente de recursos, la preponderancia de los candidatos del PRI puede verse, por ejemplo, en que realizaban sus actos de campaña en lugares públicos a los que a la oposición se le negaba el acceso (escuelas, centros deportivos, parques, auditorios públicos, etcétera); también en el hecho de que los sectores obrero, campesino y popular repartidos en la estructura territorial del PRI eran capaces de movilizar personas a los actos públicos de los candidatos, difundir su propaganda y, por supuesto, operar el voto útil, máxime cuando se trataba de líderes de organizaciones sindicales. Otro ejemplo era el hecho de que ciertos funcionarios públicos podían facilitar discrecionalmente a los candidatos materiales y medios de transporte. Pero el principal insumo con que contaban de manera preferente los candidatos del PRI por encima de los de la oposición era el acceso a la prensa, la radio y la televisión.[11] En cuanto a la segunda fuente, las donaciones en dinero o en especie que daban empresarios a los candidatos, las hacían con el propósito de mantener una buena relación con los círculos políticos, pues en la época del intervencionismo estatal en la economía sabían muy bien que mantener estas relaciones cordiales les abriría las puertas de los buenos negocios al amparo del poder público.[12] Ambos tipos de apoyos se complementaban con présta-

11 En una carta enviada a Gustavo Díaz Ordaz, fechada el 27 de junio de 1967 (cinco días antes de la elección de diputados) el Presidente del CEN del Partido Acción Nacional (PAN), Adolfo Christlieb Ibarrola, se queja de que "todas las estaciones de radio y televisión del país iniciaron en forma gratuita una campaña de publicidad política transmitiendo en forma intensiva la frase 'EL 2 DE JULIO PRI", siendo que la Secretaría de Gobernación (Segob) le había prometido que no habría tal publicidad. Véase Lujambio (1994).

12 Nuevamente Farías (1992: 47) da el ejemplo: "Fui a pedirle ayuda a un señor que fue mi maestro, que estuvo en mi graduación: *Juan Sánchez Navarro*; era director general de la Cervecería Modelo; y siempre me había mostrado amistad. Esa cervecería tenía muchos carteles y me dijo: 'Úselos, pero no se los voy a ceder por escrito. Usted úselos y yo le mando una carta insultándolo, diciéndole que usted es un bribón, que se ha adueñado de ellos sin permiso, que se los voy a quitar; sólo que se los voy a quitar al día siguiente de la elección'. Efectivamente, tardaron varios días en reportar el caso, porque la gente no se fija. El que rentaba aquéllos si se dio cuenta y le avisó a la Cervecería. Ese día me mandó una carta y esperó contestación; yo tardé en contestarle y, en fin, hasta que llegó el día de la elección y entonces los quitaron. Ya para qué. Ya no hacía falta. Así, tuve mucha ayuda de mucha gente. También de la casa Bacardí. Ernesto Robles León —cuyo hermano fue el primer panista que entró a la Cámara de Diputados—, no obstante ser panista, me ayudó porque yo era locutor de ellos. Por lo que ustedes quieran, pero me mandó cinco mil pesos, que en ese tiempo era una suma de consideración".

mos bancarios, muy comunes en los días anteriores a la celebración de los procesos internos de selección de candidatos en todos los partidos políticos. Todo esto sugiere que, a diferencia de lo que muchos han pensado, obtener un puesto legislativo no servía para enriquecerse, puesto que lo que se invertía en la campaña no se recuperaba con el salario que se obtenía como legislador.[13]

La segunda técnica no competitiva a la que nos hemos referido, el fraude, significa poner en operación el conjunto de procedimientos enfocadas a aumentar de manera artificial el número de votos del PRI o disminuir el número de votos de la oposición. En el caso de las elecciones congresionales, debe indicarse que en un buen número de distritos y entidades de la república no había la necesidad de cometer fraude, debido a la imposibilidad de los partidos de oposición de cubrir con candidatos todo el territorio nacional, en especial en las zonas rurales donde sólo el partido oficial alcanzaba a llegar; en este aspecto, la hegemonía territorial del PRI, en tanto que partido respaldado por el Estado, era indiscutible. Hubo otros casos en los que los partidos de oposición presentaron candidatos, pero sus niveles de votación realmente fueron bajos, y hasta había la necesidad de que el Colegio Electoral les reconociera diputados de partido aún cuando, de acuerdo con la ley, no alcanzaban el umbral requerido.[14] Por lo tanto, el fraude se concentraba en elecciones de diputados y senadores celebradas en zonas urbanas, allí donde los candidatos de oposición, sobre todo del PAN, representaban una amenaza real para el PRI.

Las prácticas fraudulentas iban desde presiones y amenazas de violencia contra los candidatos de oposición, sabotaje de su propaganda electoral con la anuencia velada de la autoridad, hasta la instalación indebida de casillas, cambios en la ubicación de éstas, integración de las mismas con funcionarios públicos municipales, suplantación de electores, relleno de urnas y adulteración de actas y paquetes electorales.[15] En una carta dirigida por el Comité Ejecutivo Nacional del PAN al que se convertiría en Secretario de Gobernación en 1958, Gustavo Díaz Ordaz, se denuncian las prácticas electorales siguientes:

13 En la década de 1960 una campaña para legislador podía costar hasta 1 millón de pesos y el salario mensual de un diputado, por ejemplo, era aproximadamente de 45 mil pesos (Farías, 1992: 48; *Proceso*, 1979: 13).

14 Karl M. Schmitt (1969: 109) señala que en las elecciones de diputados que se realizaron en el tercer distrito de Yucatán (Temax), en 1967, en las que compitieron por el PRI-PARM Víctor Manzanilla Schaffer, por el PAN Santiago Marín Torres y por el PPS Fernando Peraza Medina, a este último se le concedió una diputación de partido a pesar de que no obtuvo el número suficiente de votos (4,134), sólo para darle gusto a Vicente Lombardo Toledano.

15 Los encargados de operar el fraude eran los llamados *mapaches*. Su figura es casi legendaria entre los círculos políticos priistas. Los mapaches más prominentes eran Fernando Riva Palacio y Manuel El Meme Garza González, y en años más recientes Luis del Toro Calero y Antonio Cueto Citalán alias El Mago.

1) selección de personal de casillas manipulado, 2) voto de personas con credenciales ajenas o falsas, 3) inexistencia de un registro nacional del electores verídico, 4) la Comisión Federal Electoral no respeta su reglamento interno, 5) no se pide identificación en las casillas para poder votar, 6) atentados contra sus candidatos y 7) uso indebido de los colores de la bandera nacional por parte del PRI (AGN, 250/374). Los candidatos del PARM hacían reclamaciones similares a la hora de protestar por los dictámenes que les eran adversos en el Colegio Electoral y afirmaban incluso que en algunos casos funcionarios municipales se aseguraban de no instalar las casillas electorales, retener la boletas, rellenar las urnas a su propio gusto y firmar las actas de forma espuria.[16] Estas acciones a veces daban el curioso resultado de que se contabilizaban mayor número de votos que de empadronados.

Bajo este panorama se realizaban las elecciones congresionales en el periodo 1958-1970. Los resultados electorales no podían ser, por lo tanto, sorprendentes: en la mayoría de los casos el PRI avasallaba. El cuadro 1 muestra la indiscutible hegemonía electoral del PRI y el ligero crecimiento de la votación de los partidos minoritarios a partir de 1964. De los porcentajes de casi 90% del PRI que se observan en los años 1958 y 1961, para 1964 y 1967 se advierte un ligero descenso en los niveles de votación de este partido.

Esto se debió principalmente a dos factores. Uno fue el crecimiento del Padrón Electoral[17] y el otro fue la entrada en vigor de la reforma política que estableció los diputados de partido, por efecto de la cual el gobierno procuró, en lo que se pudo, aumentar artificialmente el número de votos de los otros partidos, especialmente los del PARM y del PPS, para justificar que se les concedieran este tipo de diputaciones. Para las elecciones de senadores, sólo contamos con los datos de votación correspondientes a 1964.

16 Véase por ejemplo la interesante discusión que sobre este punto tuvo lugar en la cuarta Junta Preparatoria del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados el 21 de agosto de 1958, entre el candidato Enrique Hebert (PARM) y el presunto diputado Manuel Tinajero (PRI) (DDCD, 21 de agosto de 1958).

17 Desde la década de 1950 los gobiernos de la Revolución empezaron a hacerse cargo del creciente abstencionismo electoral que se registraba en México a través de fuertes campañas de empadronamiento. Antes de 1952, año en que se le reconoció el derecho al sufragio a las mujeres, el abstencionismo general (la diferencia entre la cantidad de votantes y el total de la población) se encontraba en el orden de 80%. Posteriormente se redujo a 50.6% en 1958, 46% en 1964 y 38.3% en 1970, esta última cifra por efecto de haberse reducido la edad mínima para acceder a la ciudadanía de 21 a 18 años. Para las elecciones de 1964 la Comisión Federal Electoral se complacía declarando que el empadronamiento había rebasado la meta de 13 millones y medio de ciudadanos. La cifra de abstencionismo de 1958 se encuentra en González Casanova (1964: 290); por su parte, las cifras de 1964 y 1970 se encuentran en Ramos Oranday (1985: 163-194).

Cuadro 1. Porcentaje de votos de los partidos políticos en las elecciones de Diputados

Partido/Año	*1958*	*1961*	*1964*	*1967*
PRI	88.20	90.25	86.24	83.35
PAN	10.22	7.59	11.51	12.29
PP-PPS*	0.70	0.94	1.37	2.76
PARM	0.44	0.49	0.73	1.41
PNM**	0.31	0.28	-----	-----

Porcentaje de votos de los partidos políticos en las elecciones federales para Senadores		
Partido/Año	*1958****	*1964*
PRI	-----	87.73
PAN	-----	11.21
PP-PPS	-----	0.67
PARM	-----	0.15

*En 1960 el PP se transformó en PPS.
**La Secretaría de Gobernación canceló el registro del PNM el 31 de marzo de 1964.
***No se disponen los porcentajes de votación de los partidos para elecciones de senadores de ese año.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos presentados por Gómez Tagle (1990: 21, 25), Molinar Horcasitas (1991: 50, 74) y Pacheco Méndez (1986: 18, 22-23).

Finalizada la contienda electoral, los comités distritales electorales tenían la obligación de realizar el cómputo general de los votos emitidos en cada casilla para diputados y senadores en su respectiva circunscripción. Los expedientes de la elección de diputados eran enviados a la Cámara de Diputados para que se iniciara el proceso de autocalificación (art. 22, fracc. VIII y IX; art. 105, fracc. VI y VII). Para el caso de las elecciones de senadores, los expedientes debían ser remitidos a las comisiones locales electorales (art. 22, fracc. IX y art. 107), las cuales hacían el cómputo general de votos de las entidades federativas y remitía los resultados, junto con los expedientes, a las legislaturas de los estados (art. 18, fracc. X). Éstas a su vez realizaban una especie de acreditación del cómputo de los votos para que posteriormente el Senado de la República calificara la legalidad de la elección.[18] En el caso de las elecciones de senadores

18 El procedimiento de autocalificación de las elecciones de senadores revestía ambigüedad y hasta contradicción. La Constitución y la Ley Electoral indican, por una parte, que es el Senado de la República el que califica la legalidad de la elección de sus miembros, y por otra, señalan que las legislaturas de los estados deben declarar electos a los que hubieren obtenido mayoría de votos. Tal como se resolvió

del Distrito Federal, la Cámara de Diputados se encargaba de su calificación. En la documentación electoral que las comisiones locales y distritales hacían llegar a las cámaras se minimizaban o no se registraban las irregularidades y las protestas de los candidatos de oposición a fin de respaldar posteriormente la formación de *dictámenes limpios* durante el proceso de autocalificación.

Los candidatos a diputados que obtenían la mayoría de votos en sus distritos recibían una constancia de mayoría del Comité Distrital, la cual debían registrar ante la Comisión Federal Electoral; este organismo, a su vez, teniendo en su poder dicha constancia, y previa revisión del proceso electoral en el distrito, expedía una credencial que demostraba la calidad de *presunto diputado* al solicitante, la cual tendría que defender posteriormente en la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. Este último procedimiento es importante resaltarlo porque, en tanto que el Secretario de Gobernación presidía la Comisión Federal Electoral, él decidía a quién sí y a quién no expedirle su credencial de *presunto diputado* aún cuando el Comité Distrital le hubiera entregado constancia de haber obtenido mayoría de votos. Aquí es donde se instrumentaba la costumbre ruizcortinista de cederle curules a la oposición: si, por ejemplo, un candidato del PRI obtenía constancia de mayoría de votos expedida por el comité distrital, la Comisión Federal podía negarle su credencial de *presunto diputado* argumentando que hubo *violaciones graves* en el proceso electoral y remitía el caso al Colegio Electoral. La comisión de dicho colegio que dictaminaba el caso entendía que, al negar la credencial respectiva, la Segob enviaba el mensaje de que el candidato del PRI debía ser *sacrificado* para entregarle la curul de mayoría a otro partido. Este procedimiento, que fue común en el periodo que aquí se estudia, permitía mantener a la oposición dentro de los canales institucionales y, a la vez, eliminar a los candidatos *inconvenientes* para el gobierno. Por este procedimiento, a los partidos minoritarios se les concedieron 24 curules de mayoría en el periodo 1958-1967: 10 en 1958, 6 en 1961, 2 en 1964 y 6 en 1967 (DDCD, 15-30 de agosto de 1958; 15-30 de agosto de 1961; 15-31 de agosto de 1964; 15-31 de agosto de 1967).[19]

Para el día 15 de agosto del año electoral los *presuntos diputados y senadores* se reunían en sus respectivas cámaras y formaban *juntas preparatorias* para dar

en la práctica, las legislaturas de los estados hacían un nuevo cómputo de votos y daban acreditación de haber obtenido mayoría a los ganadores expidiéndoles una credencial que luego recibía el Senado de la República.

19 Un ejemplo muy significativo ocurrió el 25 de agosto de 1958 cuando se concedió la diputación del 2° distrito electoral de Guerrero a Macrina Rabadán de Arenal, del Partido Popular, quien se convirtió en la primera diputada federal de oposición en llegar a la Cámara de Diputados.

trámite a la calificación de su propia elección, iniciándose así una nueva fase del proceso de integración del gobierno unificado en México.

3. El sistema de autocalificación de las elecciones congresionales

El sistema de autocalificación de las elecciones congresionales funcionaba como un verdadero mecanismo de autoinvestidura de los candidatos del PRI en la constitución de la representación política nacional. Los procedimientos político-institucionales derivados de dicho sistema son los que daban el toque final al proceso de formación del *gobierno unificado* en México, lo cual era condición necesaria para el sostenimiento de relaciones armónicas entre los poderes de Ejecutivo y Legislativo, y por lo tanto para la estabilidad del régimen de la Revolución.

Paradójicamente, en la tradición constitucional mexicana la autocalificación nació como una institución liberal. La Constitución de Cádiz, por ejemplo asentaba en sus artículos 112 a 116 la integración de *juntas preparatorias* para el examen y calificación de *los poderes* de los diputados a las Cortes; la Constitución de Apatzingán (1812) en su artículo 102 también reconocía como atribución del *Supremo Congreso* la calificación de los documentos electorales de los *Diputados de las provincias*; en términos análogos se pronunciaron los artículos 35 de la Constitución de 1824 y 60 de la Constitución de 1857, al reconocer la facultad del Congreso de calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que sobre ellas ocurriesen (Ezeta, 1973: 98). La justificación de la autocalificación de las elecciones congresionales durante el siglo XIX descansó en el principio de autonomía del Poder Legislativo respecto de los otros poderes del Estado. Se pensaba que al dejar el juicio sobre la validez de sus elecciones a los propios representantes se garantizaba su independencia. No había razón para pensar de otro modo en una época en la que no existían propiamente los partidos políticos ni se concebía la importancia de la pluralidad como valor central de un régimen democrático. Fue hasta que las transformaciones de la historia política mexicana en el siglo XX llevaron al Estado a crear su partido en 1929 para retener el poder político, y a establecer una ley electoral para disminuir, aglutinar y controlar las expresiones políticas de la sociedad, que la autocalificación se ancló y resultó funcional a una estructura autoritaria del poder político.

Tal como funcionó en el régimen de la Revolución, la autocalificación tenía su fundamento en el artículo 60 de la Constitución de 1917, el cual señala que cada cámara califica las elecciones de sus miembros, siendo su resolución definitiva e inatacable. Por su parte, el artículo 56 hace referencia al singular procedimiento que debía seguir la calificación de las elecciones de senadores, que implicaba el requisito de contar con una declaración de validez de las legislaturas de los estados. En cuanto a su fundamento legal, la Ley Electoral Federal de 1951 en sus artículos 127, 128 y 134 especificaban la atribución de autocalificación para cada cámara y señalaban que este procedimiento debía cumplirse con anterioridad a la fecha de inauguración del periodo de sesiones por lo menos respecto de la cantidad de diputados y senadores necesario para formar quorum.

Con la reforma política de 1963 se añadió el procedimiento para la calificación de los diputados de partido. El reformado artículo 54 de la Constitución indicó las condiciones para que un partido político nacional tuviera derecho a los diputados de partido y la reformada Ley Electoral Federal señaló en sus fracciones I a IV de su artículo 127 que la Cámara de Diputados, en el proceso de calificación electoral, debía asignar a los partidos políticos los diputados de partido a que tuvieran derecho teniendo como base el cómputo general de los votos a nivel nacional.

Para asegurar la correcta instalación de las cámaras, de acuerdo con el artículo 2° del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General[20] cada legislatura nombraba en los últimos días de su último periodo de sesiones ordinarias una *comisión instaladora* formada por cinco legisladores. Este nombramiento se realizaba mediante la presentación de planillas que eran votadas por los legisladores y resultaba electa la que tuviera la mayoría de votos. Su función consistía en instalar las llamadas *juntas preparatorias* que sesionarían como Colegio Electoral. Esto implicaba recibir en los recintos parlamentarios a los *presuntos legisladores* (firmándoles sus tarjetas de admisión), darles la bienvenida formal y llevar a cabo el escrutinio por medio del cual los *presuntos* nombraban a su propia Mesa Directiva para dirigir las *juntas*. Esta comisión instaladora servía de enlace entre la legislatura que terminaba y la que comenzaba para dar continuidad a los trabajos del Poder Legislativo. Los miembros

20 Aquí se utiliza el Reglamento de 20 de marzo de 1934. En los años del cardenismo este documento sufrió varias modificaciones —específicamente en 1937 y 1940— derivadas de los reacomodos que en las cámaras se gestaron por la depuración de los elementos callistas y el afianzamiento de los sectores corporativos. Una vez restablecidos los equilibrios políticos, dichas modificaciones fueron derogadas y el Reglamento quedó prácticamente igual que en 1934, el cual estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso General el 25 de mayo de 1979.

de la comisión instaladora y los *presuntos legisladores* debían reunirse el día 15 de agosto a las 16 horas en número suficiente para formar quorum y proceder a abrir la primera Junta Preparatoria (la mitad más uno de los diputados y las dos terceras partes de los senadores).[21]

En la primera Junta Preparatoria se conformaban la Mesa Directiva y las llamadas *Comisiones Revisoras de Credenciales*; la primera tenía la encomienda de conducir los trabajos de las juntas y sesiones del Colegio Electoral y las segundas la de elaborar los dictámenes sobre la legalidad de las elecciones de los diputados y senadores. Ambos órganos eran integrados por los propios *presuntos legisladores* en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, siguiendo la costumbre de presentar planillas de postulantes que eran votadas por medio de cédulas, siendo la planilla ganadora la que tomaba posesión de los cargos. Primero era integrada la Mesa Directiva, y después ésta se encargaba de recibir, en un solo acto, las constancias de mayoría de los *presuntos legisladores* y la cédula con su voto por la planilla que debía integrar las Comisiones Revisoras de Credenciales.[22] De acuerdo con el artículo 5° del Reglamento, en la Cámara de Diputados se nombraban dos Comisiones Revisoras, la primera compuesta de 15 personas dividida en cinco secciones, para que dictaminara la legalidad de las elecciones de todos los miembros de la cámara, y la segunda de tres personas para que dictaminara los casos de los 15 de la primera comisión. Con la reforma política de 1963 se agregó una tercera comisión (también compuesta de tres personas) que se encargaba de dictaminar sobre la votación general en el país y asignar las diputaciones de partido. En el Senado se nombraban dos Comisiones Revisoras de Credenciales, la primera con 5 personas y la segunda con tres, las cuales tenían las mismas funciones que las dos primeras de la Cámara de Diputados. Una vez constituidos estos órganos, el Oficial Mayor de cada cámara distribuía entre las Comisiones Revisoras los expedientes electorales para que se iniciara formalmente el proceso de examen y dictaminación de las elecciones congresionales.

21 En el caso de que no se formara quorum, el Reglamento preveía en su artículo 3° que los legisladores presentes se constituirían en *Junta Previa*, señalarían la fecha de su próxima reunión y *excitarían* a los legisladores faltantes a presentarse a las cámaras mediante comunicado en el *Diario Oficial de la Federación*. En el periodo aquí estudiado nunca se presentó este caso.

22 Este método de formar planillas no estaba expresamente contemplado en el Reglamento, pero fue el que siempre se usó en el Congreso para conformar sus órganos internos. Era una rutina propia del quehacer parlamentario. A juzgar por el sentido de las votaciones, es probable que la integración de estos órganos fuera resultado de un acuerdo político previo entre los diferentes grupos políticos, porque o se presentaba una sola planilla votada por unanimidad o cuando había dos o más planillas una sola era la que recibía la mayoría absoluta de los votos.

La segunda Junta Preparatoria se celebraba tres días después de la primera para dar tiempo a las comisiones de revisar los expedientes (art. 6° del Reglamento). A la consideración del Colegio Electoral, reunido en pleno, se presentaban primeramente los dictámenes que no tenían dificultades y por tanto no merecían discusión, ya sea porque se trataba de elecciones en las que únicamente el PRI presentaba candidatos o porque los candidatos de la oposición, al constatar su exiguo nivel de votación, no tenían elementos para impugnar dictámenes favorables a los candidatos del partido oficial. Estos casos reflejan dos de las características más sobresalientes del PRI en la década de 1960: su hegemonía territorial y su cuasimonopolio de la participación política institucional.

De igual forma, en la primeras juntas preparatorias se daba prioridad a la calificación de las elecciones de los miembros de la Mesa Directiva, de los integrantes de las propias Comisiones Revisoras de Credenciales, de los principales dirigentes de las organizaciones corporativistas (líderes de organizaciones de masas adheridas al PRI) y, sobre todo, de los que serían miembros de la Gran Comisión[23] en ambas cámaras del Congreso. Esto respondía a varias razones. Primero, había que hacer la deferencia de resolver los casos de las personas que estaban trabajando en dirigir las juntas preparatorias y en elaborar los dictámenes. Segundo, era preciso dar garantías a los actores políticos relevantes del PRI (aquellos que poseían gran capital político, tales como los líderes sindicales y de organizaciones campesinas) de que su posición en las cámaras estaba asegurada.[24] Tercero, había que darle a la legislatura que comenzaba la certidumbre de su viabilidad, esto es, debían resolverse rápidamente y sin exabruptos los casos de los que serían presidentes de la Gran Comisión en ambas cámaras y los de sus colaboradores más cercanos para que pronto tomaran pleno control de las mismas (DDCD, 15-30 de agosto de 1958,

23 La Gran Comisión era el órgano de gobierno de las cámaras del Congreso, el equivalente a lo que hoy es la Junta de Coordinación Política, con la diferencia de que sólo estaba compuesta por miembros del PRI. Constituía el eje articulador del quehacer parlamentario, la principal agencia administrativa y el puente de comunicación entre el Poder Legislativo y los otros poderes del Estado, especialmente el Ejecutivo. Sus funciones consistían en administrar los recursos del cuerpo legislativo, mantener la disciplina del grupo parlamentario del PRI y coordinar los trabajos de los legisladores para sacar adelante las iniciativas presidenciales. Para cuando ocurrían las sesiones del Colegio Electoral ya se sabía quienes iban a ser los presidentes de la Gran Comisión en ambas cámaras. Todo indica que su nombramiento era una atribución informal del Presidente de la República. Véase Arrieta y Espinoza (2010).

24 Luis M. Farías (1992: 104) relata cómo se realizaba este procedimiento cuando a él le tocó ser Presidente de la Gran Comisión de la XLVII Legislatura de la Cámara de Diputados: "metimos en globo a los líderes de sectores para que pudieran dirigir a los suyos sin preocupación, ya resuelto el caso de cada uno de ellos, yo mismo entré en globo. Así se le llama a todos los que entran el primer día y que generalmente pasan sin discusión. Así entró Guzmán Orozco, líder de sector popular, y el poblano Blas Chumacero, líder de la CTM."

15-30 de agosto de 1961, 15-31 de agosto de 1964, 15-31 de agosto de 1967; DDCS, 15-28 de agosto de 1958 y 15-31 de agosto de 1964).

Luego se presentaban los casos más difíciles, esto es, los dictámenes que impugnaban los candidatos derrotados y que daban lugar a largas, acaloradas y a veces muy agrias discusiones entre los priistas y la oposición. Este tipo de casos se presentaron con mayor frecuencia en la Cámara de Diputados que en el Senado, ya que en este último muy pocos candidatos opositores impugnaron el dictamen que les era adverso.[25] La costumbre política de las Comisiones Revisoras de Credenciales era fundamentar con argumentos jurídicos engañosos la supuesta legalidad de las elecciones, enfatizando siempre que el proceso electoral se había realizado con orden y tranquilidad, que todas las protestas de los representantes de la oposición habían sido atendidas y que las supuestas anomalías por ellos esgrimidas no habían sido debidamente probadas; por lo tanto —se decía— su criterio se adecuaba a lo resuelto por el Comité Distrital y por la Comisión Federal Electoral al concederle el triunfo al candidato del PRI. Cuando la comisión dictaminadora llegaba a reconocer anomalías, solía argumentar que no eran determinantes para revocar el triunfo priista. Una vez que empezaba la discusión, podían verterse desde planteamientos puramente ideológicos, ataques personales, hasta argumentos y pruebas muy sólidos por parte de la oposición para refutar el dictamen de la Comisión Revisora de Credenciales. Pero en estos casos, la táctica priista era muy clara: por cada candidato opositor que hablara contra un dictamen había dos priistas que hablaban a favor. Al final de cuentas el resultado era contundente y casi siempre el mismo. El Presidente de la Mesa Directiva preguntaba a la Asamblea si consideraba suficientemente discutido el caso y, una vez asintiendo, se procedía a la votación. En votación económica, la fuerza de la mayoría priista se hacía sentir a favor de sus correligionarios.

La actitud de los partidos minoritarios ante estas rutinas institucionales tan aviesas era distinta. El PPS se comportaba como verdadero partido satélite del PRI, pues sus intervenciones se caracterizaron por siempre mostrar los *debidos respetos* al Presidente de la República y al partido oficial y por argumentar con los conceptos propios de la ideología de la Revolución Mexicana. El PARM, por su parte, tendía a comportarse como el PPS, pero con varias y honrosas excepciones.[26] El PAN era el único partido que se comportaba como una oposición

25 En las sesiones del Colegio Electoral para integrar las XLIV y XLV Legislaturas del Senado de la República (1958-1964) ningún candidato de la oposición impugnó dictamen. En las sesiones del Colegio Electoral para integrar las XLVI y XLVII Legislaturas (1964-1970) solamente cuatro candidatos del PAN se presentaron en el Senado para impugnar el dictamen que les fue adverso.

26 El cuadro 2 muestra que el PARM impugnaba con mayor frecuencia que el PPS dictámenes de las Comi-

crítica y de protesta. Como ha mostrado Soledad Loaeza (1999), para la década de 1960 los miembros de Acción Nacional estaban ya plenamente imbuidos por la doctrina social de la Iglesia Católica[27] y, en función de esto, estaban persuadidos de que su misión de largo plazo era moralizar la vida pública de México e instaurar la verdadera democracia, un régimen que conciben fundado en el principio del respeto a la persona humana.[28] Se asumían, por lo tanto, como la conciencia cívica y moral del país y ello lo reflejaron en sus intervenciones en los Colegios Electorales; quizá esto explica que hayan resistido tantos fraudes y tantas derrotas que les infligía el régimen *revolucionario*.[29]

El carácter autoritario del proceso de autocalificación consistió en someter a la consideración de personas del mismo partido político dictámenes sobre la legalidad de procesos electorales en que ellos mismos habían participado y de cuyo desarrollo en todos los casos los miembros del Colegio Electoral de ninguna manera podían tener conocimiento detallado. Sin embargo, el hecho de que este sistema durara tanto tiempo, la expectativa para la oposición de que alguno de estos casos podía resolverse a su favor y el incentivo generado por la reforma política de 1963, hablan de la capacidad del régimen para mantenerse estable a través de dosis administradas de flexibilidad y apertura. El cuadro 2 muestra el pulso de las discusiones en la Juntas Preparatorias y sesiones del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados; asimis-

siones Revisoras de Credenciales y, en muchos casos, lo hacía con una actitud crítica al PRI, pero esto dependía más de la personalidad de sus candidatos del momento que del carácter de su organización.

27 A diferencia de lo que ocurrió en sus primeros años de vida, cuando predominaba la ideología conservadora pero laica, prohispanista y nacionalista de Manuel Gómez Morín.

28 Decía Efraín González Luna al impugnar el dictamen de la elección en el 8° distrito electoral del D.F.: "El acto electoral, la emisión del voto, necesariamente debe basarse en el reconocimiento de la personalidad humana de los ciudadanos; debe aceptar la capacidad de pensamiento, de juicio y de elección libre frente a diversas alternativas políticas. Cualquier actividad, que quite la libertad de conciencia en la elección política, que presione, que predetermine el sentido de la elección en un número apreciable de ciudadanos, está minando el carácter democrático de la elección y del régimen..." (DDCD, 19 de agosto de 1967).

29 Al discutirse el dictamen de la elección de diputados en el 17° distrito electoral del Distrito Federal, en 1961, Abel Vicencio Tovar, ya destacada figura del PAN, declaraba los motivos de la lucha insistente de su partido: "Vengo a defender en esta tribuna el derecho de 12 mil electores que con expresión auténtica de la voluntad popular de mi distrito, haciendo realmente una mayoría verdadera, votaron por los candidatos de Acción Nacional, por sus programas, por sus esperanzas para el pueblo de México. Vengo a defender a ellos y ciertamente también estoy dispuesto, por eso estoy aquí, a cumplir el correlativo deber. Tengo el deber, *si he participado en un sistema electoral que, por más que mi convicción lo declare viciado desde su raíz, si he participado de este sistema electoral tengo el deber de llegar hasta sus últimas consecuencias, y por eso lo estoy cumpliendo*. No nos engañamos, conocemos la realidad política del pueblo de México; conocemos esta realidad y a pesar de eso hemos aceptado una lucha, una lucha en que con frecuencia el contrario tiene las cartas marcadas; una lucha en que con frecuencia la igualdad es solamente una visión lejana que no llega a perfeccionar el proceso electoral" (DDCD, 22 de agosto de 1961). Cursivas propias.

mo da una idea del grado de conflicto que esta institución tenía que manejar al cumplir sus funciones electorales.[30]

Cuadro 2. Frecuencia de las discusiones en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, 1958-1967

44 Leg.	45 Leg.	46 Leg.	47 Leg.
*Dicts. Impugnados: 18 Porcentaje: (11.1%) (PRI: 2) (PAN: 0) (PPS: 0) (PARM: 14) (PNM: 2)	Dicts. Impugnados: 50 Porcentaje: (28.08%) (PRI: 1) (PAN: 19) (PPS: 9) (PARM: 6) (PNM: 1) (**I. C.: 13) (***s.r.: 1)	Dicts. Impugnados: 52 Porcentaje: (29.05%) (PRI: 1) (PAN: 41) (PPS: 0) (PARM: 6) (I. C.: 4)	Dicts. Impugnados: 78 Porcentaje: (43.82%) (PRI: 0) (PAN: 50) (PPS: 8) (PARM: 8) (I. C.: 12)
No impugnados: 141 Porcentaje: (87.03%) (Candidatos únicos: 9) (Nadie impugnó: 132)	No impugnados: 125 Porcentaje: (70.22%) (Candidatos únicos: 30) (Nadie impugnó: 95)	No impugnados: 127 Porcentaje: (70.94%) (Candidatos únicos: 0) (Nadie impugnó: 127)	No impugnados: 100 Porcentaje: (56.17%) (Candidatos únicos: 0) (Nadie impugnó: 100)
Pendientes: 3 Total: 162	Pendientes: 3 Total: 178	Pendientes: 0 Total: 179	Pendientes: 0 Total: 178
*Dictámenes ** Impugnados en Conjunto. Cuando dos candidatos de diferentes partidos impugnaron el mismo dictamen. ***Candidatos sin registro a quienes se les permitió impugnar un dictamen.			

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 15 a 30 de agosto de 1958, 15 a 30 de agosto de 1961, 15 a 31 de agosto de 1964 y 15 a 31 de agosto de 1967.

Tal como se desprende del cuadro 2, el porcentaje de dictámenes de las Comisiones Revisoras de Credenciales que merecieron impugnación fue creciendo en cada legislatura (11.1% en la XLIV Leg., 28.08% en la XLV Leg., 29.05% en la XLVI Leg. y 43.82% en la XLVII Leg.), aunque el aumento no fue tan importante

30 Silvia Gómez Tagle (1988: 21-22) ha elaborado una clasificación muy completa para hacer el análisis de los dictámenes de las comisiones dictaminadoras del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en el periodo 1979-1985, a fin de evaluar lo que llama "legitimidad social" de las elecciones, es decir, el grado de aceptación o de rechazo a las resoluciones de las instituciones electorales por parte de las fuerzas políticas involucradas en la lucha por el poder.

excepto en la última. Esto indica dos cosas. Por un lado, que el grado de rechazo a la función electoral de la Cámara de Diputados iba en aumento, discreto pero constante; por el otro, que la hegemonía priista no estaba únicamente fundada en el fraude sino que su arraigo entre la población era real y que el desarrollo de la oposición era aún muy exiguo. La medida de esto último la da el hecho de que, aún cuando el Colegio Electoral hubiese fallado a favor de la oposición en todos los casos impugnados, el PRI de todos modos habría mantenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Desde luego, la debilidad de la oposición no obedecía solamente a factores internos de las organizaciones políticas, estaba condicionada, como ya vimos, por las inequidades generadas por el sistema electoral;[31] había que esperar a los efectos de la modernización (industrialización, urbanización, crecimiento de las clases medias), del desgaste del régimen de la Revolución, del avance del reformismo electoral y de la coyuntura de la década de 1980 generada por la nacionalización de la banca para observar el desarrollo de la oposición política en México.

El cuadro 2 también refleja que la reforma política de 1963 fue un indudable incentivo para que los partidos políticos minoritarios presentaran candidatos en la mayoría de los distritos aun cuando en muchos de ellos no tuvieran capacidad competitiva. Esto se ve en el hecho de que el número de dictámenes no impugnados por razón de que en un distrito se haya presentado un solo candidato —el del PRI— se redujo a cero a partir de la XLVI Legislatura. La reforma empujó a los partidos a tratar de acumular el mayor número de votos para obtener el mayor número posible de Diputados de partido. De los partidos políticos, el PAN era el que con mayor frecuencia impugnaba dictámenes, le siguieron el PARM y el PPS. Las elecciones más impugnadas por el PAN correspondieron a distritos ubicados en el Distrito Federal, Chihuahua y Guanajuato; las más impugnadas por el PARM correspondían a distritos de Tamaulipas y del Estado de México y el PPS impugnó más en estados del centro del país (Puebla, Tlaxcala y Morelos).

Una vez que se habían resuelto los casos de elecciones por mayoría en la Cámara de Diputados, tocaba a la tercera comisión dictaminadora resolver la asignación de diputados de partido. De acuerdo con las fracciones I, II y III del

31 Los casos en los que la oposición no impugnaba dictámenes, se refieren a distritos electorales en los que "no tenían representantes de casilla, en ocasiones tampoco representantes en el comité distrital, o eran personas con poca experiencia en procedimientos electorales, de tal suerte que no sabían cuándo y cómo impugnar los procedimientos o los resultados electorales. Por ello, en general, los partidos sólo impugnan en los distritos en que cuentan con una organización más o menos sólida, y dónde tienen un porcentaje de votos 'relativamente importante' (el 'relativamente' se refiere al promedio nacional de votos de cada partido)." (Gómez Tagle, 1988: 18).

artículo 54 constitucional y de las fracciones II, III y IV de la Ley Electoral Federal, para asignar los diputados de partido, la comisión realizaba el cómputo general de los votos que obtuvieron los partidos políticos a nivel nacional, y de haber obtenido 2.5% de dicha votación, tendrían derecho a cinco diputados de partido y uno más por cada 0.5% de adicional hasta llegar a 20 como máximo. Estas disposiciones no aclaraban si por *votación nacional* debía entenderse solamente la obtenida en la elección de diputados o si también incluía la obtenida en elecciones de senadores y Presidente de la República en el caso de elecciones concurrentes. De todas maneras, la comisión dictaminadora aplicó siempre el criterio más amplio. La única excepción que se contemplaba era que el partido que hubiere obtenido 20 o más diputados de mayoría no tendría derecho a diputados de partido (en todos los casos, siempre el PRI). Una vez hechas estas valoraciones, la comisión dictaminadora elaboraba una lista con los nombres de los candidatos que serían diputados de partido de acuerdo a un orden decreciente según el número de votos que haya obtenido en su distrito. En 1964, cuando por primera vez se aplicó esta medida, se reconocieron diputados de partido al PPS y al PARM a pesar de que habían obtenido, respectivamente, 1.37% y 0.71% de la votación nacional.

Finalmente, en la última Junta Preparatoria, se procedía a tomar protesta a los ciudadanos legisladores en ambas cámaras. Primero tomaba protestaba el Presidente de la Mesa Directiva de la Junta y luego éste tomaba protesta a los legisladores electos. De este modo, quedaba plenamente integrado el Congreso de la Unión, quedaba asentada la hegemonía del PRI en el mismo y, por extensión, quedaba debidamente delineado el gobierno unificado en México.

Conclusiones

A través del examen de las elecciones congresionales en el periodo 1958-1970, puede apreciarse una parte muy importante de las bases político-institucionales del régimen autoritario de la Revolución Mexicana: aquella que hacía posible la constitución de la representación política. Las elecciones congresionales no competitivas y el sistema de autocalificación de las mismas se fundaron en instituciones, reglas y prácticas políticas que permitieron al PRI retener su hegemonía en la vida política nacional y mantener en manos del Poder Ejecutivo el control sobre la participación política. Esta estructura autoritaria también proporcionó espacios a la oposición para mantenerla dentro de sus estrechos límites institucionales y así colocar un manto de *legitimidad democrática* al régimen. La reforma constitucional de 1963 que estableció las diputaciones de partido

pretendió ser un mecanismo eficaz a este respecto, sin embargo, paradójicamente, tuvo el efecto de iniciar la pluralización del espacio parlamentario. En este sentido, cabe suscribir la afirmación de Lujambio (2010: 105) en el sentido de que "la Cámara de Diputados es una instancia fundacional de la transición".

Actualmente, la integración del Poder Legislativo es muy distinta. El cambio más significativo es que se ha pasado del *gobierno unificado* al *gobierno dividido* en México, pues desde 1988 ningún Presidente de la República ha contado con la mayoría calificada de legisladores de su partido para aprobar sus iniciativas de reforma constitucional, y desde 1997 no cuenta con la mayoría absoluta para aprobar legislación reglamentaria. El largo proceso de reformas electorales que ha vivido México ha resultado en el establecimiento definitivo de la pluralidad de partidos políticos y de una competencia electoral más equitativa. También, la organización, vigilancia y calificación de las elecciones ha dejado de estar controlada por el Poder Ejecutivo para pasar a ser responsabilidad de órganos constitucionales que gozan de plena autonomía (primero Instituto Federal Electoral IFE, ahora Instituto Nacional Electoral INE). A pesar de las críticas que hoy se dirigen al Congreso de la Unión en el sentido de que padece una *crisis de representación*, no debe olvidarse que el primer requisito de la constitución de la representación política democrática reside en la plena libertad del sufragio.

Por supuesto, aún arrastramos ciertas inercias del viejo régimen. No se ha desterrado el clientelismo en las campañas electorales y aún los candidatos a diputados y senadores de los distintos partidos políticos se dirigen al electorado prometiéndoles servir como gestores para la solución de problemas concretos antes que presentarles su propuesta legislativa. Tampoco se ha superado del todo la lógica de la política electoral autoritaria, sobre todo a nivel de las entidades federativas, pues en varias de ellas el Gobernador en turno interviene en los procesos electorales para propiciar la formación o el mantenimiento de gobiernos unificados. La respuesta que recientemente le dieron a este problema los legisladores federales fue recurrir al viejo expediente de centralizar la organización y vigilancia de las elecciones. Ya estamos viendo los primeros resultados de esta medida y al parecer está generando más problemas de los que soluciona. Lo más seguro es que volvamos a caer en la cuenta de que la verdadera solución se halla en el fortalecimiento del federalismo electoral.

Referencias

Aguilar Camín Héctor y Meyer, Lorenzo. 1989. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México: Cal y Arena.

AGN. Archivo General de la Nación. *Fondo Los Presidentes: Gustavo Díaz Ordaz.* Clasificación 250/374.

Arreola, Álvaro. 2011. *Historia de la legislación electoral en la República Mexicana.* México: Tesis Doctoral, FFYL-UNAM.

Arrieta, Lorenzo y Espinoza, Ricardo. 2010. "El congreso mexicano del pluralismo limitado". En Adrián Gimate-Welsh y Pedro F. Castro (Coords.). *Sistema político mexicano ayer y hoy. Continuidades y rupturas.* México: Senado de la República, LXI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa.

Brandenburg, Frank. 1964. *The making of modern Mexico*. N.J. USA: Prentice-Hall, INC-Englewood Cliffs.

Carpizo, Jorge. 1978. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI editores.

Casar, María Amparo. 1996. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". En *Política y Gobierno.* No. 1. Vol. III. México. Primer semestre.

Córdova, Arnaldo. 1973. *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen.* México: Ediciones ERA.

Cosío Villegas, Daniel. 1972. *El sistema político mexicano: las posibilidades de cambio*. México: Joaquín Mortiz.

De la Garza, Rudolph O. 1972. *The Mexican Chamber of deputies and the Mexican Political System*, Dissertation PhD: University of Arizona.

DDCD. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, de agosto de 1958 a agosto de 1967.

DDCS. Diario de Debates de la Cámara de Senadores, de agosto de 1958 a agosto de 1964.

Ezeta, Héctor Manuel. 1973. "La instalación de las cámaras". En Moisés Ochoa Campos *et al*., *Derecho Legislativo Mexicano*. México: Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura.

Farías, Luis M. 1992. *Así lo recuerdo. Testimonio político.* México: FCE.

Gandhi, Jennifer y Przeworski, Adam. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats". En *Comparative Political Studies*. Vol. 40. No. 11. Noviembre.

García Orozco, Antonio. 1978. *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977*. México: Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral.

Gómez Tagle, Silvia. 1988. "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano". En *Estudios Sociológicos*. Vol. 6. No. 16. Enero-abril. México: El Colegio de México.

Gómez Tagle, Silvia. 1990. *Las estadísticas electorales de la reforma política*. Cuadernos del CES. No. 34. México: El Colegio de México.

González Casanova, Pablo. 1964. *La democracia en México*. México: Ediciones ERA.

Goodspeed, Stephen. 1955. "El papel del jefe del Ejecutivo en México". En *Problemas Agrícolas e Industriales de México*. Vol. VII. No. 1. Enero-febrero.

Hermet, Guy, Rose, Richard y Rouquié, Alain (Eds.). 1978. *Elections without choice*. New York: Halsted Press Book, John Wiley & Sons.

Langston, Joy y Morgenstern, Scott. 2009. "Campaining in an Electoral Authoritarian Regime. The case of Mexico". En *Comparative Politics*. Vol. 41. No. 2. Enero.

Loaeza, Soledad. 1999. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: FCE.

Lujambio, Alonso. 1994. "El dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz". En *Estudios. Filosofía-historia-letras*. ITAM. No. 38. Otoño. Disponible en http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras38/texto4/sec_1.html.

Lujambio, Alonso. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.

Lujambio, Alonso. 2010. *Estudios Congresionales*. México: Edición de Homenaje de la Mesa Directiva, Cámara de Diputados, LXII Legislatura.

Medina Peña, Luis. 1994. *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994*. México: FCE.

Meyer, Jean. 2010. "El caudillismo electoral hasta 1929". En Luis Medina (Coord.). *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*. México: IFE, Conaculta, FCE.

Michaels, Albert L. 1971. "Las elecciones de 1940". En *Historia Mexicana*. No. 1. Vol. 21. Julio-septiembre. México: El Colegio de México.

Molinar Horcasitas, Juan. 1991. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y Arena.

Nacif, Benito. 2006. "La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México". En Carlos Elizondo y Benito Nacif (Comps.). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE-FCE.

Ochoa Campos, Moisés. 1973. "Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano". En Moisés Ochoa Campos *et. al*. *Derecho Legislativo Mexicano*. México: Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura.

Pacheco Méndez, Guadalupe. 1986. *El PRI en los procesos electorales de 1961 a 1985*. México: UAM-Xochimilco.

Pellicer de Brody, Olga. 1977. "La oposición en México: el caso del henriquismo". En *Foro Internacional*. No. 4. Vol. 17. Abril-junio.

Proceso. "El PRI: cómo se financian las campañas electorales". No. 121. 26 de febrero de 1979: 13.

Ramos Oranday, Rogelio. 1985. "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1964-1982". En Pablo González Casanova (Coord.). *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México: IIS-UNAM: Siglo XXI editores.

Schedler, Andreas. 2002. "Elections without democracy. The menu of manipulation". En *Journal of democracy*. No. 2. Vol. 13. Abril.

Schmitt, Karl M. 1969. "Congressional campaigning in Mexico: A View from the Provinces". En *Journal of Inter-American Studies*. Vol. 11. No. 1. Enero.

Weldon, Jeffrey. 2002. "La fuentes políticas del presidencialismo en México". En Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart. *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós.

ENCUESTAS ELECTORALES Y PRENSA ESCRITA EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2012
Electoral polls and the press in the presidential election of 2012

Citlali Villafranco Robles[1]
Lucía Ascención Altamirano[2]

Fecha de recepción: 18 de enero de 2016.
Fecha de aceptación de versión final: 4 de agosto de 2016.

RESUMEN: Este trabajo argumenta que las encuestas electorales son un importante factor de la competencia electoral y contribuyen a dar confianza en los resultados electorales. A partir de este argumento examinamos las encuestas que la prensa escrita contrató con empresas especializadas y luego publicó sobre las preferencias electorales en la elección presidencial mexicana de 2012, cuestionando ¿qué tanto acertaron en la predicción de los resultados? Nuestra respuesta es que las encuestas realizadas y publicadas por la prensa escrita acertaron en la predicción del candidato ganador, pero fallaron en la predicción del peso electoral que correspondió tanto al ganador como a los otros candidatos que participaron en la elección. Para construir esta respuesta hicimos un seguimiento de los resultados de las encuestas realizadas y publicadas en tres diarios de circulación nacional durante los 90 días de la campaña electoral, es decir, del 30 de marzo al 27 de junio de 2012. Sostenemos que es necesario que en futuros procesos electorales se aumenten los niveles de predictividad, no sólo respecto del candidato ganador, también de la distribución de las preferencias electorales de los ciudadanos.

Palabras clave: preferencia electoral, encuesta, elección, candidatos.

1 Profesora-Investigadora de tiempo completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: villafrancoc@gmail.com.
2 Licenciada en Ciencia Política y Administración Urbana por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Correo electrónico: lucia.ascencion@yahoo.com.mx.

ABSTRACT: This paper is based upon the argument that the electoral polls are an important element in the electoral competence and contributes to the confidence of the electoral results. Based on this argument we examine the polls that the press hired and published with specialized enterprises in the 2012 presidential election. We establish two questions: Did the polls predict the winner of that competition? And how close the polls were respect the numbers of the different candidates in the election? Our answer is that the polls did predict the winner, but failed in the prediction on the relative importance of each candidate. In our research, we followed the polls made and published in three national journals during the 90 days of the campaign, from march 30 to june 27 of 2012. We think that have the polls to improve their predictability of the electoral preferences of the citizens, particularly the distance between the candidates.

Keywords: *Electoral preferences*, *Surveys*, *Election*, *Candidates.*

En este trabajo partimos de la siguiente pregunta: las encuestas que la prensa escrita contrató con empresas especializadas y luego publicó sobre las preferencias electorales en la elección presidencial de 2012 ¿qué tanto acertaron en la predicción de los resultados? Nuestra respuesta es que las encuestas realizadas y publicadas por la prensa escrita acertaron en la predicción del candidato ganador, pero fallaron en la predicción del peso electoral[3] que correspondió tanto al ganador como a los otros candidatos que participaron en la elección. Sostenemos que esta diferencia pudiera explicarse por la distribución que hicieron las casas encuestadoras de los ciudadanos que se declararon como indecisos.

Para presentar las razones que nos permiten sostener esto hicimos un seguimiento de los resultados de las encuestas realizadas y publicadas en los diarios de circulación nacional[4] durante los 90 días de la campaña electoral, es decir del 30 de marzo al 27 de junio de 2012 y que pretendían predecir los resultados de las elecciones presidenciales que se realizaron el 1º de julio de 2012. Para el

3 Nos referimos al número y porcentaje de votos que cada una de los partidos o coaliciones obtuvieron en la elección presidencial de 2012.

4 De acuerdo con una encuesta realizada por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), los periódicos en México tienen pocos lectores. Ello se evidencia con la respuesta a la pregunta: ¿Qué prefiere leer usted? El 28.1% de los hombres entrevistados respondieron periódicos, en tanto que sólo leen periódicos un 10.1% de las mujeres entrevistadas. Pese a este muy bajo nivel de lectores, las encuestas de opinión publicadas en los periódicos cobran relevancia pues fijan la agenda pública y: los resultados de las encuestas electorales se reproducen en los noticieros de radio y televisión, multiplicando el impacto de su difusión más allá de los lectores directos.

desarrollo de la investigación seleccionamos tres periódicos:[5] *Milenio* que realizó las encuestas con la colaboración de la empresa GEA-ISA y fue el único medio de comunicación impresa que publicó encuestas los 90 días consecutivos de campaña electoral, *El Universal* que publicó las encuestas realizadas por *Buendía & Laredo* y *The Dallas Morning; y Reforma*, que realizó sus propias encuestas.

Para hacer comparables los resultados de estas tres fuentes[6] nos centramos en una única pregunta entre las que se realizaron a los ciudadanos al momento de los levantamientos: "Si el día de hoy se llevarán a cabo las elecciones para Presidente de la República, ¿por quién votaría?" Para el análisis de la información metodológica incluimos la siguiente información: fecha del levantamiento, número de ciudadanos entrevistados, preferencia electoral por candidato presidencial: Enrique Peña Nieto, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en la coalición *Compromiso por México*; Josefina Vázquez Mota, candidata del Partido Acción Nacional (PAN); Andrés Manuel López Obrador, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Movimiento Ciudadano (MC), en la coalición Movimiento Progresista; y, finalmente, Gabriel Quadri de la Torre quien representó al partido Nueva Alianza.

El trabajo se presenta de la siguiente manera: en el apartado I nos ocupamos de discutir los resultados generales de las distintas mediciones comparadas con los resultados oficiales obtenidos en la votación, el apartado II examinan los resultados diarios de las mediciones para cada candidato, publicadas por *Milenio* y los compara contra nuestras propias estimaciones que distribuyen a los votantes indecisos, proponiendo una explicación de las diferencias; el apartado III presenta los resultados de las encuestas publicadas en *El Universal* y *Reforma*; finalmente en el IV se hace una discusión más amplia sobre las encuestas y su lugar en los procesos electorales.

5 La selección de estos tres medios de comunicación obedeció a dos factores, primero que se trata de publicaciones de circulación nacional, mismo ámbito en el que se realizó la elección presidencial; segundo, responde a que estos tres medios realizaron sus propias encuestas sobre las tendencias electorales o bien que, contrataron a una empresa para que hiciera estas encuestas. Los tres produjeron su propia información y a diferencia de otras fuentes impresas, no se limitaron a reproducir la información publicada por otros.

6 *Milenio* publicó las encuestas realizadas por GEA-ISA, que siempre encuesto a 1,152 ciudadanos, cara a cara en diversos puntos de la República Mexicana, con un cuestionario semejante a la boleta que utilizaría el Instituto Federal Electoral (IFE) el día de las elecciones. El margen de error era de +/-3% con un 95% de confianza. *El Universal*, publicó las encuestas realizadas por *Buendía & Laredo* y *The Dallas Morning*, sus encuestas se realizaron entre 1,000 y 1,250 encuestados. Considerando un nivel de confianza de 95%, con un margen de error de ± 2.7%. La aplicación se llevó a cabo por medio de un cuestionario estructurado en papel. Finalmente, *Reforma*, realizó sus propias encuestas, utilizó una boleta que incluía los logotipos de los partidos políticos, al contestar la pregunta, se tenía que depositar la boleta doblada en una urna o mochila que llevaba cada encuestador.

Desde el primero y hasta el último día de la campaña electoral los tres medios analizados coincidieron en señalar como candidato ganador a Peña Nieto. Sin embargo realizaron una sobreestimación del porcentaje de votación que obtendría.[7] La diferencia entre el resultado observado y el estimado se encuentra dentro del margen de error con el que trabajó *Reforma*; en el caso de *Milenio* lo publicado rebasó ampliamente el margen de error de la encuesta; y en el caso de *El Universal* se rompió el margen de error para los candidatos del Movimiento Progresista y del PAN. En la tabla que sigue, se presentan la última encuesta aplicada y publicada el 27 de junio de 2012 y se comparan con los resultados de la elección.

Tabla 1. Tres últimas encuestas publicadas y resultados oficiales del IFE

Partido o coalición	Encuesta de *Milenio*	Encuesta de *El Universal*	Encuesta de *Reforma*	Resultado oficial del IFE
Compromiso por México (PRI-PVEM)	46.9%	41.2%	41%	38.6%
Movimiento Progresista (PRD-PT, Movimiento Ciudadano)	28.5%	23.8%	31%	31.9%
PAN	22.4%	20.6%	24%	26.3%
NUEVA ALIANZA	2.2%	2%	4%	2.5%

Fuente: Los datos fueron extraídos de la última publicación de cada uno de los periódicos y de los resultados oficiales emitidos por el IFE.

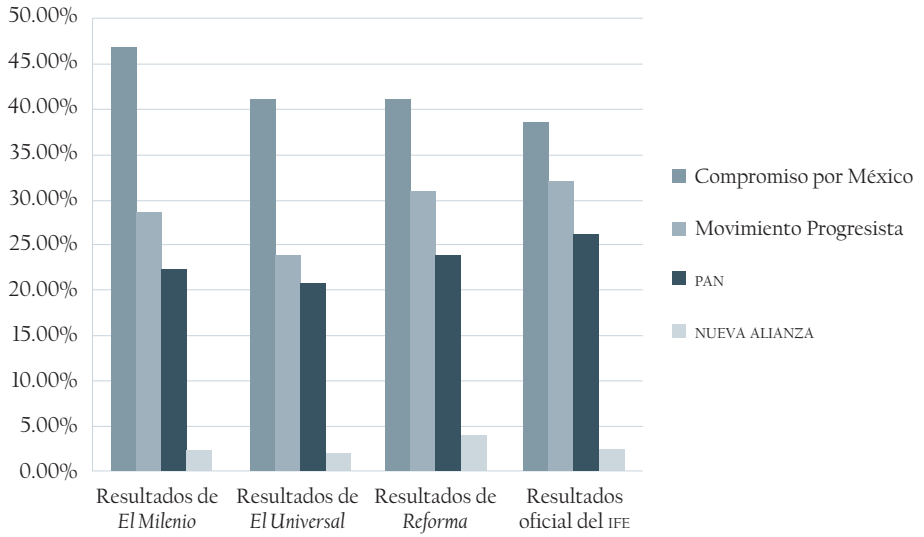
Milenio sobreestimó el porcentaje de votación favorable a Enrique Peña Nieto en más de 8%, mientras que *El Universal* lo sobreestimó en 2.6% y el *Reforma* lo sobreestimó en 2.4%. Es evidente que al sobreestimar los resultados para un candidato, se subestiman los de los otros; *Milenio* y *El Universal* lo hicieron a costa de los candidatos que ocuparon el segundo y tercer lugar en las preferencias. *Milenio* subestimó la preferencia electoral a favor de López Obrador en 3.4%, mientras que *El Universal* lo subestimó en 8%. Lo mismo ocurrió con Josefina Vázquez Mota quien ocupó el tercer lugar en las preferencias: en

7 Sobre las dificultades y opciones metodológicas para medir las preferencias electorales véase De la Peña (2015).

la última encuesta de *Milenio* fue subestimada en casi 4%, mientras que en *El Universal* fue subestimada cerca de 6% y en el *Reforma* en un 2.3%. En el siguiente gráfico se ilustran estas variaciones.

De los tres periódicos analizados, el *Reforma* presentó resultados más cercanos a los oficiales y dentro del margen de error, de modo que puede decirse que su estimación fue acertada. En contraste, *Milenio* se alejó considerablemente de los resultados oficiales sobreestimando el porcentaje de votación favorable a Enrique Peña Nieto y subestimando al segundo y tercer lugar. En *El Universal*, aunque el porcentaje de votación favorable a Peña Nieto estuvo dentro del margen de error resulta notable la subestimación de la segunda fuerza electoral.

Gráfica 1. Últimos resultados de tres encuestas y resultados oficiales del IFE



Fuente: Los datos fueron extraídos de los últimos resultados publicados en los periódicos y de los porcentajes oficiales que el IFE registró.

I

Como se observa, *Milenio* publicó los datos más alejados de los resultados oficiales.[8] Esta variación puede explicarse por la forma en que fueron distribuidos los votantes indecisos a cada uno de los candidatos.[9] La diferencia entre las encuestas de *Milenio* publicadas en su primera plana y los resultados oficiales se explica porque no asignó correctamente a los votantes indecisos. Para demostrarlo, distribuimos a los votantes indecisos entre los candidatos de manera estrictamente proporcional a las preferencias expresadas por los encuestados. Para ejemplificar este procedimiento utilizamos los resultados del 3 de abril.

Tabla 2. Comparativo de resultados *Milenio*-cálculo propio

Resultados sin indefinidos	Resultados con indefinidos	Resultados de nuestro cálculo
EPN 50%	EPN 27.6%	EPN 34.9%
JVM 30%	JVM 21.2%	JVM 26.8%
AMLO 20%	AMLO 21.8%	AMLO 27.5%
	Indefinidos 29.5%	

Fuente: Elaboración y cálculo propio.

La diferencia entre los resultados publicados por *Milenio* y los resultados de nuestro cálculo resulta más llamativa, porque durante toda la campaña electoral publicó los resultados de las encuestas en la primera plana del periódico, mencionando los porcentajes de intención del voto obtenidos por cada uno de los candidatos sin considerar a los ciudadanos indefinidos.[10]

8 Por supuesto reconocemos que las capacidades predictivas de las encuestas electorales son limitadas, porque "la mayoría de las opiniones recogidas en los sondeos son "a) débiles, b) volátiles, pueden cambiar en pocos días, c) inventadas en ese momento para decir algo, d) sobre todo, producen un efecto reflectante, un rebote de lo que sostienen los medios de comunicación, y por lo tanto, existe un problema de fácil manipulación de los sondeos" (Sartori, 1998: 76).

9 Si bien las capacidades predictivas de las encuestas reflejan las preferencias del momento en el que se aplican, también es cierto que existe una relación entre los periódicos (como medios de comunicación) y las elecciones, ya que son una fuente importante para informar a los lectores sobre la tendencia en la que se supone votará un grupo determinado de ciudadanos. Según, De Fleur y Ball-Rokeach, los medios de comunicación siempre han sido escenario de debate público, reivindicación partidista y comentarios políticos (2001: 78).

10 Es importante mencionar que los resultados que consideraban a los indecisos los publicó en las páginas internas.

II

La metodología de *Milenio*/GEA-ISA, que expresamente difundió como la utilizada en sus encuestas, destaca que siempre realizó la pregunta de: "Sí en este momento se celebraran las elecciones para la Presidencia de la República ¿por quién votaría?" En cada ejercicio se encuestó a 1,152 ciudadanos, cara a cara, en diversos puntos de la República Mexicana, con un cuestionario semejante a la boleta que utilizaría el IFE el día de las elecciones. Informó que el margen de error era de +/-3% con un 95% de confianza.[11]

Para dar un panorama completo de lo que sucedió con las encuestas publicadas, en las siguientes tablas se presenta, para cada uno de los meses de campaña, la diferencia entre los resultados que se publicaron en la primera página de *Milenio* para Peña Nieto, López Obrador, Vázquez Mota y Quadri,[12] contrastándolos con la asignación que consideramos debió hacerse de los encuestados que se declararon indecisos.

11 Los informes que GEA/ISA entregó al IFE no cumplieron con lo que se estableció en el Acuerdo General del IFE, punto séptimo y Código Federal de Procedimientos Electorales (Cofipe) artículo 237, numeral 5, ya que sólo entregó informes semanales y en algunos casos dos veces por semana (IFE, 2012: s/d). No hay 90 informes en relación con las 90 encuestas, como mandata el Acuerdo General. La información que proporcionaron, no es específica para cada una de las encuestas realizadas y, por ejemplo, la fecha del informe no señala la fecha de publicación de los resultados en *Milenio*. Además, a diferencia de otras casas encuestadoras, en los informes que *Milenio*-GEA/ISA entregó al IFE no se anexaron ejemplares o copias de cómo se publicaron los resultados.

12 En el caso de los resultados de las encuestas para este candidato *Milenio* no las publicó separadamente, de modo que nosotros hicimos los cálculos.

Tabla 3. Resultados de las encuestas de abril publicados en *Milenio* para los candidatos presidenciales en 2012

Fecha de publicación	Resultados de Enrique Peña Nieto	Nuestro resultado para EPN	Resultados de Josefina Vázquez Mota	Nuestros resultado para JVM	Resultados de Andrés Manuel López Obrador	Nuestros resultado para AMLO	Resultados de Gabriel Quadri de la Torre	Nuestros Resultados para GQT	Entrevistados Indefinidos
30 de marzo	47	46.82	33	32.88	20	20.00	0.3	0.30	34
1 de abril	51	50.3	31	30.88	18	17.35		1.47	32
3 de abril	50	39.72	30	30.07	20	30.92	0.7	-0.71	29.5
7 de abril	49	48.75	29	29.29	21	21.50	0.6	0.46	24.2
9 de abril	52	53.35	28	27.53	19	18.12	1	1.00	29.9
10 de abril	52	51.84	26	25.85	21	20.68	1.7	1.63	26.5
11 de abril	53	53.25	24	23.90	22	21.91	1	0.93	24.7
12 de abril	52	51.81	25	24.63	23	22.49	1.1	1.07	25.3
13 de abril	53	52.81	25	25.27	22	21.66	0.8	0.27	24.8
14 de abril	53	52.93	27	18.93	19	26.80	1.1	1.33	25.2
15 de abril	52	52.71	28	28.40	19	19.55	1	-0.66	23
16 de abril	52	52.63	29	28.72	18	18.19	1.3	0.45	22.4
17 de abril	53	52.98	27	27.55	18	18.54	1.8	0.93	23.9
18 de abril	55	55.23	24	23.99	19	19.17	2	1.61	25.1

Fecha de publicación	Resultados de Enrique Peña Nieto	Nuestro resultado para EPN	Resultados de Josefina Vázquez Mota	Nuestros resultado para JVM	Resultados de Andrés Manuel López Obrador	Nuestros resultado para AMLO	Resultados de Gabriel Quadri de la Torre	Nuestros Resultados para GQT	Entrevistados Indefinidos
19 de abril	54	53.88	24	23.66	21	21.52	1.6	0.94	24.7
20 de abril	53	50.90	23	23.13	25	24.94	1.3	1.03	22.4
21 de abril	46	47.98	28	25.95	25	25.29	1.1	0.78	23
22 de abril	48	45.88	28	27.71	23	25.36	1.2	1.05	23.4
23 de abril	49	48.04	28	28.40	23	22.51	0.9	1.05	23.5
24 de abril	59	48.37	26	27.70	22	22.63	1.6	1.30	23.4
25 de abril	49	50.00	26	26.05	23	22.25	2.2	1.70	23.7
26 de abril	49	49.20	25	25.53	24	23.26	2.3	2.01	25
27 de abril	50	48.57	25	25.06	23	24.81	1.9	1.56	23.4
28 de abril	52	50.34	25	25.51	21	22.81	1.7	1.35	
29 de abril	54	52.24	26	25.31	18	21.22	2.3	1.22	6.2

Fuente: Resultados obtenidos de las encuestas realizadas por GEA-ISA publicadas en *Milenio* en marzo y abril de 2012 y de nuestro cálculo.

Recuérdese que la campaña electoral inició formalmente el 30 de marzo de 2012. Ese día se publicaron las primeras mediciones de intención del voto de los ciudadanos. La información en *Milenio* se presentó de la siguiente manera: 47% respondió que votaría por Enrique Peña Nieto; el segundo lugar, fue ocupado por Josefina Vázquez Mota con 33% en intención de voto; el tercer lugar lo ocupó Andrés Manuel López Obrador con el 20%; y, en último lugar, Gabriel Quadri, con 0.3% (*Milenio*/GEA-ISA, 30 de marzo de 2012: 4). Esas cifras mostraban que al inicio de la campaña electoral existía una diferencia de 14% entre el primero y el segundo lugar. Cuando a esta misma encuesta se incluye a los ciudadanos indefinidos, los resultados son los siguientes: Enrique Peña Nieto, 30.9%; Josefina Vázquez Mota, 21.7%; Andrés Manuel López Obrador, 13.2%; y los indefinidos fueron 34.0%. Con estas cifras la diferencia entre el primer y segundo lugar fue significativamente menor, 9.2%. Este era el dato duro. Sin embargo, *Milenio* presentó como central la diferencia de 14% al empezar la contienda electoral. El procedimiento, pese a todo, es estadísticamente válido ya que se distribuyeron ponderando proporcionalmente los electores indecisos.

El segundo día de campaña electoral, el primero de abril de 2012, *Milenio* publicó que Enrique Peña Nieto había obtenido un 51% en la preferencia ciudadana. Este resultado no contemplaba a los indefinidos. En nuestro cálculo Peña Nieto debió obtener 50.3%, es decir, *Milenio* y GEA-ISA redondearon favoreciendo al priista. Un dato interesante de la encuesta de este segundo día es que los indecisos se redujeron 2%. El primer dato modificado aparece el 3 de abril. El resultado de la encuesta indicó que Peña Nieto cayó 6%, al tiempo que los indecisos seguían reduciéndose al pasar del 32 al 29.5%. Al distribuir a estos indecisos *Milenio* subió a Peña Nieto a un 50% de las preferencias, cuando sólo alcanzó el 40%, es decir, indebidamente le aumentó 10%. De este modo, cuando la nota debió ser Peña Nieto cayó en las preferencias 6%, *Milenio* publicó que Peña se mantenía con el 50% de las preferencias.

Del 7 al 19 de abril, *Milenio* distribuyó adecuadamente a los indecisos. En todos esos días publicaron que el candidato del PRI iba adelante, manteniendo un 50% de las preferencias. El 20 de abril modificó en un punto porcentual el resultado proporcionalmente correcto, publicando que las preferencias para el priista eran del 53%, cuando en realidad fueron del 50.9%. Repitió este procedimiento los días 22, 27, 28 y 29, en los que aumentó un punto porcentual a Peña Nieto. El 24 de abril hizo una ponderación favorable para el candidato de la alianza PRI-Verde, ya que en lugar de publicar que sin

indecisos Peña Nieto tenía una expectativa de voto del 48.4% señaló que había llegado al 59%.

Evidentemente, si se distribuyen desproporcionadamente los votos de los indecisos a uno de los candidatos a los otros se quita respaldo electoral. Así ocurrió el 3 de abril: debió publicarse que López Obrador, sin indecisos, contaba con el 31% de las preferencias y *Milenio* indicó que tenía el 20%. Una quita que no tiene explicación de 11%. Ese mismo día a Vázquez Mota le publicó justo lo que le correspondía: 30%. De modo que el 3 de abril la operación fue aumentar al priista y reducir en medida similar al entonces perredista. El 14, 22, 27 y 29 de abril *Milenio* redujo el respaldo electoral de López Obrador entre 3 y 7%. Vázquez Mota fue beneficiada con 8% de más el 14 de abril y con 2% el 21. El 24 de abril, día en que le aumentaron a Peña Nieto 10% a Vázquez Mota le quitaron 20%.

En mayo, el segundo mes de la campaña electoral, los resultados de las encuestas realizadas por GEA/ISA, publicados en la primera plana de *Milenio*, a favor de Enrique Peña Nieto, Andrés Manuel López Obrador, Josefina Vázquez Mota y Gabriel Quadri,[13] al ser contrastados con la asignación que debió hacerse de los encuestados que se declararon indecisos, muestran cambios sustanciales (tabla 4).

En mayo las estadísticas seguían favoreciendo al candidato Peña Nieto. En abril, de acuerdo con *Milenio*, obtenía más del 50% de la intención del voto. En ese mes, solamente en 6 días su porcentaje sin indecisos fue menor al 50%, aunque estuvo muy cerca de ese resultado. Esto cambió en el mes de mayo, cuando la intención de voto a su favor nunca llegó al 50%. Solamente 2 días del mes logró preferencias de 49%. En los resultados publicados por *Milenio* sin indecisos su respaldo electoral se situó el 45% que, por supuesto, seguía siendo alto, pero que revelaba una reducción de sus preferencias. En mayo la operación numérica a favor de Peña Nieto fue más discreta, ya que solo en 3 días *Milenio* publicó resultados sobreestimados, aunque en menor grado que lo registrado en abril. Para López Obrador, los resultados publicados sin indecisos se apegaron a una distribución proporcional la mayor parte de los días.

13 En este segundo mes de campaña la encuesta de GEA/ISA sí tomó en cuenta a Gabriel Quadri en la medición de las preferencias ciudadanas.

Tabla 4. Resultados de las encuestas de mayo publicados en *Milenio* para los candidatos presidenciales en 2012

Fecha de publicación	Resultados de Enrique Peña Nieto	Nuestro resultado para EPN	Resultados de Josefina Vázquez Mota	Nuestros resultado para JVM	Resultados de Andrés Manuel López Obrador	Nuestros resultado para AMLO	Resultados de Gabriel Quadri de la Torre	Nuestros Resultados para GQT	Entrevistados Indefinidos
4 de mayo	49	45.72	27	27.74	22	25.45	1.2	1.09	17.9
5 de mayo	45	43.02	28	31.98	25	23.73	1.4	1.27	21.2
7 de mayo	47	45.15	27	29.76	24	23.33	1.9	1.77	20.7
9 de mayo	45	45.01	25	25.69	25	24.56	4.7	4.74	19.8
10 de mayo	46	45.92	24	23.98	25	24.87	5.2	5.23	21.6
11 de mayo	47	46.57	24	23.47	24	24.22	5.8	5.74	19.9
12 de mayo	45	45.38	25	24.87	25	25.00	4.7	4.74	22
13 de mayo	44	43.96	25	24.90	25	25.03	6	6.10	21.3
14 de mayo	45.1	44.50	24.3	26.21	23.6	23.36	6	5.93	20.2
15 de mayo	45.6	46.60	25.3	23.55	22.5	23.05	6.6	6.80	20.6
16 de mayo	45.6	47.30	24.9	22.01	23.4	24.28	6.1	6.42	20.5
18 de mayo	44.6	45.56	24.6	22.90	24.2	24.78	6.6	6.76	20.1
19 de mayo	44.5	45.56	25.1	25.03	23.4	23.40	6	6.01	20.1

Fecha de publicación	Resultados de Enrique Peña Nieto	Nuestro resultado para EPN	Resultados de Josefina Vázquez Mota	Nuestros resultado para JVM	Resultados de Andrés Manuel López Obrador	Nuestros resultado para AMLO	Resultados de Gabriel Quadri de la Torre	Nuestros Resultados para GQT	Entrevistados Indefinidos
20 de mayo	47.6	47.53	25.6	25.73	21.7	21.80	6	4.94	21.1
21 de mayo	47.6	48.29	26	24.91	21.2	21.49	5.2	5.31	20.9
22 de mayo	49.2	50.25	24.8	23.06	20.7	21.18	5.3	5.51	20.2
23 de mayo	46.8	47.58	23.6	22.30	24.3	24.78	5.3	5.33	19.3
24 de mayo	46.1	46.63	24.4	23.44	25	25.31	4.5	4.61	19.8
25 de mayo	44.9	45.22	24.8	25.48	26.2		4.1	4.33	21.7
26 de mayo	45.9	Sin dato	24.9	Sin dato	24.7	24.97	4.5	Sin dato	Sin dato
28 de mayo	45.9	Sin dato	24.3	Sin dato	24.9	Sin dato	4.9	Sin dato	Sin dato
29 de mayo	45.1	45.08	25.5	25.54	25.1	Sin dato	4.3	4.34	21.7
30 de mayo	43.8	43.48	25.6	25.83	27	25.03	3.6	3.58	21.3
31 de mayo	42.8	42.91	26.2	26.16	27.4	27.11	3.6	3.61	22.4

Fuente: Resultados obtenidos de las encuestas realizadas por GEA-ISA publicadas en *Milenio* en marzo y abril de 2012 y de nuestro cálculo.

El 4 de mayo fue la excepción cuando se le quitó 3% ya que debiendo haberse publicado un respaldo del 25.4% de las preferencias se publicó un 22%. El dato importante este 4 de mayo fue que *Milenio* registró una diferencia entre el primero y el segundo lugar, Peña Nieto-Vázquez Mota, de 22% y respecto al tercer lugar, López Obrador, de 27%.

El 6 de mayo se realizó el primer debate presidencial. El 7 de mayo se publicaron resultados de diversas encuestas realizadas por GEA-ISA y *Milenio*, que se llevaron a cabo antes del debate (del 4 al 6 de mayo de 2012). En este medio se señaló que votarían por Peña Nieto, el 47%; por Josefina Vázquez, 27%; Andrés Manuel López Obrador, 24% y por Gabriel Quadri, 1.9%, (*Milenio*/GEA-ISA, 7 de mayo de 2012: 11). En nuestras tablas se observa que en los 3 días *Milenio* aumentó los resultados reales a favor de Peña Nieto, reduciendo los que correspondían a Vázquez Mota y López Obrador. Los aumentos fueron de entre 2 y 3% a favor de Peña y entre 1 y 3% menos para Vázquez y López Obrador.

El 10 de mayo, en *Milenio* presentaron resultados de la encuesta realizada del 6 al 9 de mayo de 2012. Este levantamiento se llevó a cabo durante el primer debate presidencial, dando como resultados: para Enrique Peña Nieto, 46%; Josefina Vázquez Mota, 24%; y para Andrés Manuel López Obrador, 25% (*Milenio*/GEA-ISA , 11 de mayo de 2012: 11). Al realizar la operación para contemplar a los indecisos se observa que los resultados fueron: Enrique Peña Nieto, 37.3%; Josefina Vázquez Mota, 18.8%; Andrés Manuel López Obrador, 19.4%; Gabriel Quadri, 4.6%, e indefinidos 19.9%. Los datos a resaltar eran que López Obrador ya superaba a Josefina Vázquez Mota y el crecimiento de Quadri, por su destacada participación en el debate.

En la encuesta publicada el 12 de mayo de 2012 en la portada de *Milenio*, se destacó que Enrique Peña Nieto seguía al frente de las preferencias electorales con 45%. El primer lugar estaba fuera de duda, se consideraba que la lucha era por el segundo lugar que se disputaron Josefina Vázquez Mota y Andrés Manuel López Obrador, ya que ambos obtuvieron este día 25% de las preferencias (*Milenio*/GEA-ISA, 12 de mayo de 2012: 11). El 22 de mayo las cosas cambiaron pues, nuevamente se abrió la distancia entre el primero y segundo lugar, Peña Nieto contaba con 49.2% de aceptación ciudadana; en tanto, Josefina Vázquez, que regresó a la segunda posición, logró 24.8%, López Obrador, 20.7% y Gabriel Quadri, 5.3% (*Milenio*/GEA-ISA, 22 de mayo de 2012: 10). El candidato del PRI casi recuperaba el 50% de las preferencias

ciudadanas mientras que sus competidores se alternaban en el segundo lugar distante 24% del primero.

Esta inestabilidad en el segundo lugar se expresó nuevamente en lo publicado el 23 de mayo, cuando, nuevamente se registró un cambio en el segundo lugar. El levantamiento de esta encuesta se realizó del 20 al 22 de mayo, los resultados fueron: Enrique Peña Nieto; 46.8%; Andrés Manuel López Obrador; 24.3%, Josefina Vázquez Mota; 23.6% y Gabriel Quadri 5.3% (*Milenio*/GEA-ISA, (22 de mayo de 2012: 5). En esta encuesta, la intención del voto a favor de Peña Nieto descendió pero lo hizo más para Josefina Vázquez quien se ubicó en el tercer lugar de las preferencias, mientras que Andrés Manuel ascendía a la segunda posición aunque lejos de la primera.

El 30 de mayo Peña Nieto obtuvo una de las puntuaciones más bajas durante la campaña electoral, con los siguientes resultados: Enrique Peña Nieto, 42.8%; Andrés Manuel López Obrador, 27.4%; Josefina Vázquez Mota, 26.2% y Gabriel Quadri de la Torre, 3.6% (*Milenio*/GEA-ISA, 30 de mayo de 2012: 11). La diferencia en las intenciones de voto cuando se integra a los votantes indecisos resultaron más llamativas: el candidato del PRI-PVEM, siguió teniendo en el primer sitio pero con una intención del voto del 34%, la candidata del PAN, 20.2%, el candidato del PRD, 21.2%, el de Nueva Alianza, 2.8%, e indefinidos, 21.3%. Al parecer se expresó con claridad el impacto de los sucesos de la Universidad Iberoamericana que generaron el movimiento *Yo soy 132*.

La estrategia de comunicación implementada por *Milenio* se mantuvo en junio, último mes de la campaña electoral. Durante estos 30 días se siguieron publicando los resultados de la encuesta electoral sin ponderar la preferencia de los votantes indecisos. En las tablas que siguen se presentan los resultados de las encuestas de *Milenio* comparados con los nuestros para los 4 candidatos.

Tabla 5. Resultados de las encuestas de junio publicados en *Milenio* para los candidatos presidenciales en 2012

Fecha de publicación	Resultados de Enrique Peña Nieto	Nuestro resultado para EPN	Resultados de Josefina Vázquez Mota	Nuestros resultado para JVM	Resultados de Andrés Manuel López Obrador	Nuestros resultado para AMLO	Resultados de Gabriel Quadri de la Torre	Nuestros Resultados para GQT	Entrevistados Indefinidos
1 de junio	44	44.03	27.3	25.00	25	27.32	3.7	3.73	19.6
3 de junio	46.1	47.10	24.6	25.28	24.1	27.24	3.4	2.22	19.1
7 de junio	46.4	47.07	27.6	23.47	22.8	25.40	3.2	2.37	19.9
8 de junio	44.8	46.58	28.9	23.67	22.8	27.09	3.5	2.66	21
10 de junio	44.5	44.93	28.1	25.27	24.3	27.09	3.1	2.20	18.1
11 de junio	44.1	44.04	27	26.29	26.3	27.59	2.6	2.57	14.4
12 de junio	43.3	44.76	28	24.97	25.7	27.10	3	2.36	15.1
17 de junio	44.4	44.38	27.1	26.04	26	27.92	2.5	2.49	15.5

Fecha de publicación	Resultados de Enrique Peña Nieto	Nuestro resultado para EPN	Resultados de Josefina Vázquez Mota	Nuestros resultado para JVM	Resultados de Andrés Manuel López Obrador	Nuestros resultado para AMLO	Resultados de Gabriel Quadri de la Torre	Nuestros Resultados para GQT	Entrevistados Indefinidos
18 de junio	45.7	45.78	25.1	26.01	26	27.10	3.2	3.12	13.5
19 de junio	45.9	43.80	26.5	27.63	24.9	25.09	2.7	1.89	15.3
20 de junio	45.3	44.87	26.8	26.92	25	26.68	2.9	1.63	16.9
21 de junio	46.4	46.39	27.2	23.66	23.7	26.57	2.7	2.80	14.2
23 de junio	45.2	43.85	26.8	27.00	25.1	27.16	2.9	2.03	16.3
24 de junio	44.8	44.80	26.7	25.85	25.8	27.12	2.7	2.69	14.5
25 de junio	45.5	45.59	26.9	24.79	24.8	26.67	2.8	2.70	14.9
26 de junio	46.7	45.12	28.1	25.00	22.6	26.91	2.6	1.86	14.9
27 de junio	46.9	Sin dato	28.5	Sin dato	22.4	28.02	2.2	Sin dato	Sin dato

Fuente: Resultados obtenidos de las encuestas realizadas por GEA-ISA publicadas en *Milenio* en marzo y abril de 2012 y de nuestro cálculo.

En el último mes de la campaña electoral, el 3 de junio *Milenio* publicó en la primera plana que los ciudadanos contestaron favoreciendo a Peña Nieto con 46.1%; a Andrés Manuel López Obrador, 24.1%, a Josefina Vázquez, 24.6%; y Gabriel Quadri, 3.4% (*Milenio*/GEA-ISA, 3 de junio de 2012: 4). Esta información distribuía a los votantes indecisos de forma desproporcionada: Peña Nieto, en nuestro cálculo que distribuye a los indecisos proporcionalmente tenía 44.6% y *Milenio* publicó 46.1%; López Obrador para nosotros debió tener 26% y *Milenio* le asignó 24.1%; Vázquez Mota en nuestro cálculo alcanzaba 25.8% y le publicaron 24.6%, con Quadri pasaron de 2.2% a 3.4%. La imagen transmitida por *Milenio* aumentó la tendencia favorable a Peña Nieto y Quadri, reduciendo a los dos opositores más fuertes. Lo llamativo era el empate entre los candidatos del PAN y del Movimiento Progresista, que mostraban un respaldo efectivo de 25.8% y 26%, manteniéndose lejanos del primer lugar.

Esta distancia entre el primero y segundo lugar se mantuvo en la encuesta realizada del 9 al 10 de junio. Las preferencias efectivas *Milenio* las distribuyó de la siguiente manera: el primer lugar lo ocupó el candidato del PRI, que contaba con un 44.1% de preferencia; mientras que López Obrador, tenía 26.3%, Josefina Vázquez Mota, con 27%; y finalmente Quadri, con 2.6% (*Milenio*/GEA-ISA, 11 de junio de 2012: 10). Recalculando estos porcentajes para tomar en cuenta a los indecisos encontramos que Peña Nieto, tenía 44.04%; López Obrador, 27.6%; Josefina Vázquez Mota, 26.04%; Gabriel Quadri, 2.6%. Este día *Milenio* distribuyó correctamente los indecisos para Peña Nieto, a López Obrador le redujo 1.3%, a Vázquez Mota le aumentó un punto. El resultado de esta distribución es claro: colocar a Vázquez Mota por arriba de López Obrador. La realidad en los resultados con indecisos era que AMLO superaba a la panista.

El 17 de junio *Milenio* publicó en la primera plana que la ventaja de Peña Nieto era de más de 17%, con una intención de voto de 44.4%, mientras que López Obrador contaba con 26%, la candidata del PAN con 27% y Quadri, con 2.5% (*Milenio*/GEA-ISA, 17 de junio de 2012: 6). En nuestra estimación las preferencias eran: Peña Nieto, 44.4%; López Obrador, 27.9%; Vázquez Mota, 26%, y finalmente Quadri, con 2.5%. Como se aprecia, *Milenio* continuaba subestimando la intención del voto a favor de López Obrador.

Como se observa a Peña se le asignaba 1 o 2%, adicionales a los realmente obtenidos. Esta tendencia se expresó con mayor contundencia el 19 de junio, cuando en la primera plana de *Milenio* se publicó que Peña Nieto tenía una ventaja mayor que la que le correspondía. De acuerdo con nuestro cálculo debió publicarse que su intención de voto era del 43.8% y no del 45.9%. Esta sobreestimación se

obtuvo subestimando 1% el cálculo para el candidato perredista y otro punto restado a la panista.

III

Los resultados de las encuestas que publicaron *El Universal* y *Reforma* no tuvieron la periodicidad diaria de *Milenio*. Sin embargo, fueron de gran importancia ya que las preferencias electorales que mostraban diferían de lo que *Milenio* publicaba. En las tablas que siguen presentamos la información publicada por estos dos medios, con 5 encuestas en el caso de *El Universal* y 4 de *Reforma*. Para estas encuestas no hicimos estimaciones propias ya que ambos medios distribuyeron apropiadamente a los electores que no habían decidido su voto, o bien que manifestaron que no iban a votar.

La primera de estas encuestas la publicó *Reforma* antes de que las campañas dieran inicio, el 28 de marzo. Para este medio al arranque las preferencias efectivas eran de 45% para Peña Nieto, 32% para Vázquez Mota, 22% para AMLO y 1% para Quadri. *Milenio*, con su publicación justo el día del inicio de las campañas, publicó su medición de preferencias: 47% para Peña Nieto, 33% para Vázquez Mota, 20% para AMLO y 0.3% para Quadri. *Milenio* daba 2% más a EPN, uno más a JVM, 2% menos a AMLO y le concedía 1% a Quadri que para *Reforma* apenas pintaba.

En la estimación de las preferencias que corresponden a finales de abril, 23 para *El Universal* y 25 para *Reforma*, comparadas con la publicación de *Milenio* el 25 de abril, los resultados fueron: para EPN de 54.3% según *El Universal*, 42% para *Reforma* y 49% para *Milenio*; el rango de variación de las preferencias era de más de 12%. En el caso de las preferencias para JVM los datos en el mismo orden fueron: 22.9%, 32% y 26%, con un rango de variación de casi 10%. Para AMLO los datos fueron: 21.4%, 22% y 23%, candidato para el que la medición de preferencias variaba menos de 2%. Para Quadri las estimaciones eran casi coincidentes, lo que se explica por su poco peso electoral.

Tabla 6. Resultados de las encuestas marzo-junio publicados en *El Universal* para los candidatos presidenciales en 2012

Fecha de publicación de la encuesta	Enrique Peña Nieto	EPN sin Indefinidios	Josefina Vázquez Mota	JVM sin indefinidos	Resultados de Andrés Manuel López Obrador	AMLO sin indefinidos	Resultado de Gabriel Quadri de la Torre	Cuadri sin indefinidos	Indefinidos
23 de abril	54.30	41.60	22.90	17.50	21.40	16.40	1.40	1.10	23.4
5 de mayo	49.10	39.20	27.60	22.10	211.90	17.50	1.40	1.00	20.2
14 de mayo	49.60	41.90	21.00	19.40	24.00	20.90	2.00	2.10	15.7
4 de junio	43.80	37.80	26.00	22.40	27.70	23.90	2.50	2.20	13.7
27 de junio	41.20	41.20	20.60	20.60	23.80	23.80	2.00	2.00	12.4

Fuente: Resultados obtenidos de las encuestas realizadas por Buendía & Laredo y The Dallas Morning publicadas en *El Universal* en marzo-junio de 2012.

Tabla 7. Resultados de las encuestas marzo-junio publicados en *Reforma* para los candidatos presidenciales en 2012

Fecha	Enrique Peña Nieto	EPN con indefinidos	Josefina Vazquez Mota	JVM con indefinidos	Andres Manuel Lopez Obrador	AMLO con indefinidos	Gabriel Cuadri	Cuadri con indefinidos	Indefinidos
28-mar	45	36.45	32	25.92	22	17.82	1	0.81	19
25 de abril	42	39.7	29	21.2	27	17.9	2	1.3	19.9
31 de mayo	38	30.87	23	18.7	34	27.6	5	4.1	23
19 de junio	42	35.5	24	20.3	30	24.5	4	3.2	21
27 de junio	41	33.21	24	19.44	31	25.11	4	3.24	19

Fuente: Resultados obtenidos de las encuestas realizadas por *Reforma* y publicadas en el *Reforma* en marzo-junio de 2012.

Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 39-64,
ISSN: 2448-8283.

En mayo *El Universal* publicó dos mediciones, correspondiendo al 5 y al 14, en tanto que *Reforma* la publicó el 31. Para el primer diario EPN seguía arriba con un 49% en ambas fechas; JVM registró un fuerte ascenso al llegar a 27.6% el 5 de mayo, perdiéndolo el 14 de mayo al registrar 21%; AMLO tuvo un pírrico aumento la primera fecha, pero en la segunda subió a 24%; Quadri llegaba a dos por ciento. La medición de *Reforma* registraba que PN se mantenía arriba, pero perdía apoyo al registrar el 38%, JVM perdía seis puntos quedando con el 23% de las preferencias, en tanto AMLO aumentaba 7% llegando al 34%. La imagen que proyectaban estos medios en mayo era muy distinta: *El Universal* difundía la imagen de una contienda en la que EPN duplicaba las preferencias de AMLO y estaba 12% arriba de JVM. Para *Reforma*, en cambio, la distancia entre EPN y AMLO estaba a 4% de distancia, lo que significaba que si se incorporaba el margen de error había un empate técnico entre estos dos candidatos. *Milenio*, mientras tanto, expresaba una muy amplia mayoría a favor del candidato priista.

En junio, tanto *El Universal* como *Reforma* publicaron los resultados de 2 encuestas: el 4 y el 27 de junio el primer diario y el 19 y el 27 el segundo. El 27 de junio era una fecha en la que se registraba las preferencias electorales en el momento previo a las elecciones. Para *El Universal* EPN perdió terreno significativamente: había registrado cerca del 50% de las preferencias el 14 de mayo y para el 4 de junio, después del primer debate y del movimiento *Yo soy 132*, cayó al 44% y al final de la campaña alcanzó 41%. Lo que *El Universal* registró fue una pérdida de respaldo en la segunda mitad de la campaña de 9%. Mantenía, pese a esto, un alto nivel de preferencias. AMLO había logrado para este medio pasar de 24% en mayo a 27 a mediados de junio y perdió respaldo en el último momento registrando 24%. JVM, según sus mediciones tenía el 4 de junio y un respaldo volátil: 21% el 14 de mayo, 26% el 27 de junio. Mientras tanto los resultados de *El Universal* indicaban que la victoria priista sería muy holgada.

Reforma, en los resultados de sus encuestas reflejaba una contienda electoral distinta. El 19 de junio indicaba que PN mantenía una respaldo alto, del 42%, que al momento previo se redujo un punto porcentual, pero su principal contendiente, AMLO, se ubicaba con un respaldo de entre 30 y 31%, en tanto que JVM estaba en un claro tercer lugar con el 24% de las preferencias. Si su medición final indicaba 41% para EPN, 31, para AMLO y 24 para Vázquez Mota, incorporando su margen de error +/-2.7%, teníamos resultados probables relativamente cerrados: Peña Nieto entre 44% y 38%, AMLO entre 34% y 28%

y VM entre 27% y 21%. Aunque había un claro favorito, la diferencia entre el primero y segundo lugar no sería tan amplia.

Conclusiones

Como mencionamos al inicio del trabajo, *Milenio* acertó ubicando en primer lugar de las preferencias electorales a Peña Nieto, posición que ocupó a lo largo de la campaña electoral, pero se equivocó en la predicción de las preferencias electorales pues expuso que Peña Nieto tendría una votación de 46.9% y el resultado oficial fue 38.6%. Se trata de una diferencia de más de 8%: *El Universal* estimó una votación de 41.2 % para Peña Nieto, alejándose del resultado 2.6%. *Reforma* fue quien mejor estimó la votación real ya que la diferencia fue de 2.4%.

La diferencia entre la predicción de las encuestas y los resultados electorales del 1 de julio abrieron la discusión en torno a la metodología empleada por *Milenio* y también en torno a las preferencias políticas de esa casa editorial. El debate por supuesto, no era respecto de la predicción del candidato ganador sino a la sobreestimación del porcentaje de votación con el que Peña Nieto ganaría la elección. Para explicar esta diferencia entre la predicción y los resultados de la elección pueden proponerse dos hipótesis: primero, que los ciudadanos que votaron por Andrés Manuel López Obrador o por Josefina Vázquez Mota, al momento del levantamiento aún no tenían decidido su voto; segundo, que las casas encuestadoras, una más que otras, asignaron desproporcionadamente a los votantes indecisos, el resultado fue que sobreestimaron la intención del voto a favor de la primera opción.

Para analizar las diferencias en los porcentajes difundidos por las diversas casas encuestadoras y los resultados de la elección, el Instituto Federal Electoral, la Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión A.C. (AMAI), el World Association for Public Opinion Research (WAPOR) y el Centro de Investigadores de la Opinión Pública organizaron el Foro "Las encuestas electorales, la experiencia de 2012". En ese foro Ricardo de la Peña, Presidente Ejecutivo de GEA-ISA , mencionó que, a pesar de lo sucedido con los porcentajes, "por vez primera en este siglo, todas las encuestas previas a una elección presidencial acertaron en detectar como líder a quien resultó ganador de la contienda" (2012: 5). Argumento atendible, pues durante toda la campaña electoral, los tres medios de comunicación reportaron el posicionamiento de Enrique Peña Nieto como primer lugar en las preferencias electorales.

En este trabajo se exploró el nivel de predictividad de las encuestas electorales para la elección presidencial de 2012. Encontramos que dos periódicos nacionales *Milenio* y *El Universal* publicaron resultados que se alejaron considerablemente de los resultados de la elección. Dado que el *Milenio* fue el que más se alejó de esos resultados decidimos hacer un seguimiento de todas las encuestas que publicó. A partir de ese seguimiento concluimos que la diferencia entre las encuestas del *Milenio* y los resultados electorales se explica por la distribución que hizo de los votantes indecisos.

Por supuesto se puede argumentar en contra de lo que acabamos de plantear, sosteniendo que es difícil que las encuestas acierten pues depende de la confianza de los electores, de la metodología empleada, del tamaño de la muestra. Sin embargo, la baja predictividad de las encuestas para la elección presidencial de 2012 en México contrasta con la capacidad de predictividad en otras experiencias. Por ejemplo, en 2012 también realizaron elecciones para presidente en Francia:[14] Las principales casas encuestadoras son IFOP, Instituto Francés de Opinión Pública; Opinionway y BVA, quienes realizaron encuestas y sondeos de opinión, con entrevistas realizadas por medio de llamadas e internet.

En esa ocasión "todas las casas encuestadoras acertaron al resultado o se acercaron a él y todas, sin excepción, se encontraron dentro del margen de error. Varios hechos ocurrieron entre el primero y segundo proceso. ... los pronósticos para la segunda vuelta, que ya desde finales de abril favorecían a François Hollande, se volvieron irreversibles. Las casas encuestadoras calcularon la distancia entre el primero y segundo lugar entre 4 y 6 puntos" (Suárez, 2012: s/d). Finalmente, el resultado de las elecciones destacó que François Hollande era el nuevo presidente de Francia y había ganado a Nicolás Sarkozy con 3.2% de diferencia. Una vez más las predicciones de las encuestas se encontraron en el margen de error permitido. Los resultados oficiales dieron a François Hollande 51.6% y a Nicolás Sarkozy 48.3%. Con lo que se comprueba el acierto de las casas encuestadoras.

En Brasil, durante la elección presidencial de 2013 las casas encuestadoras realizaron predicciones muy cercanas a los resultados oficiales que en la segunda vuelta se dieron para Dilma Rousseff, del Partido de los Trabajadores, el 51.6%, y al candidato Aécio Neves, del Partido de la Social Democracia Brasileña, el 48.3%. La casa encuestadora Datafolha, en su última encuesta publicó que Dilma contaba con el 52%, mientras que Aécio tenía el 48%, (MercoPress, 2014:

14 Éstas se efectúan cada cinco años en dos vueltas. En la primera vuelta contienden todos los partidos políticos con registro y en la segunda los dos que tuvieron el mayor porcentaje de votos.

s/d). La metodología empleada consistió en entrevistar a 4,355 personas, diferenciando al 6% de los encuestados que pretendía votar en blanco o anular su sufragio y el 4 % que estaba indeciso (Jiménez, 2014: s/d).

Con la revisión de los resultados de las encuestas realizadas para predecir el resultado de la elección presidencial y tomando en cuenta los dos casos referidos,[15] es posible afirmar que las casas encuestadoras deben revisar su método para aplicar las encuestas, de modo que contribuyan a dar mayor certidumbre a la elección y no que generen mayor desconfianza. Lorenzo Córdova, Consejero del Instituto Federal Electoral, mencionó que se tiene que reflexionar sobre el papel que juegan las encuestas en la vida política de nuestro país: "hay un problema metodológico. Me da esa impresión, pero no soy quién para decirlo, para analizar, porque las encuestas lejos de ser una fuente de certidumbre, hoy fueron fuente de incertidumbre. La ley no prevé una sanción a quien transgreda o no se apegue a esos métodos." (Rivera, 2012: 5).

En conclusión, se necesita que las encuestas se realicen con una metodología que sea capaz de ofrecer una predicción más certera de los resultados, con lo que, a su vez, contribuirán a dar mayor certeza al proceso electoral. También es necesario que se reflexione sobre las formas en que se comunican esos resultados, de modo que no se transformen en un mecanismo más de propaganda electoral. Mejorando estos dos aspectos es posible que la capacidad de predictividad de las encuestas mejore durante el proceso electoral de 2018.

15 La discusión en torno a la distancia entre las encuestas y los resultados electorales es permanente. Un ejemplo de la baja predictividad de las encuestas fue lo ocurrido en las elecciones generales británicas del 7 de mayo de 2015: Los sondeos de opinión indicaban que sería una elección muy competida entre laboristas y conservadores. Los resultados favorecieron ampliamente a los conservadores que obtuvieron el 36.9% de la votación mientras que los laboristas consiguieron el 30.4% de la votación. Estos resultados no fueron previstos por ninguna encuesta (*El país*, 8 de mayo de 2015).
Otro ejemplo de los problemas que supone predecir los resultados electorales fue lo ocurrido en la elección anticipada de Turquía celebrada el 1 de noviembre de 2015. Las encuestas daban porcentajes altos al partido AKP, pero no suficientes para alcanzar la mayoría absoluta. La última encuesta publicada antes de la elección daba los siguientes resultados a Recep Tayyip Erdoğan, Partido de la Justicia y el Desarrollo AKP le asignaban el 42.9% de la intención del voto, en la elección esta opción obtuvo el 51.8% de la votación; a Ekmeleddin Ihsanoglu CHP las encuestas le asignaban el 26.1% de las preferencias y consiguió el 38.4% de la votación; mientras que al Okurdo Selahattin Demirtas las encuestas le asignaban el 26.1% de las preferencias y obtuvo el 9.8% de la votación (*El país*, 2 de noviembre de 2015).

Referencias

Córdova, Lorenzo. 2012. *Foro: Las encuestas electorales, la experiencia de 2012*, realizado el 22 y 23 de noviembre de 2012. Artículo disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/SecretariaEjecutiva/SE-Varios/2012/ForoEncuestasElectorales-2012/Ponencias/pdf. Consultado el 5 de julio de 2014.

De la Peña, Ricardo. 2012. *Foro: Las encuestas electorales, la experiencia de 2012*, realizado el 22 y 23 de noviembre de 2012: 5. Artículo disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/SecretariaEjecutiva/SE-Varios/2012/ForoEncuestasElectorales-2012/Ponencias.pdf. Consultado el 5 de julio de 2012.

De la Peña, Ricardo. 2015. "Las encuestas presidenciales en México durante el siglo XXI". En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. 2015. Electorales. No. 15. Enero-junio. México: 78-114.

De Fleur, Melvin L y Sandra J. Ball-Rokeach. 2001. *Teoría de la comunicación de masas*. España: Paidós.

Fundación Mexicana para el Fomento de la Lectura A. C. 2013. "Grafica 6 Preferencia de lectura de los mexicanos". En *De la penumbra a la oscuridad... Encuesta Nacional de Lectura* 2012: 26. Artículo disponible en http://www.educacionyculturaaz.com/wp-content/uploads/2013/04/ENL_2012.pdf. Consultado el 14 de enero de 2013.

Instituto de Investigación Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. 2006. *Encuesta nacional de lectura*. Artículo disponible en http://sic.conaculta.gob.mx/encuesta/Encuesta%20de%20Lectura%20ok.pdf. Consultado el 10 de noviembre de 2013.

Instituto Federal Electoral. 2011. *CG411/2011. Acuerdo 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 durante el proceso electoral 2011-2012*. Artículo disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFEv2/Principal/NoticiasAvisos/NoticiasAvisos2011/estaticos2011/diciembre/CG411_2011.pdf. Consultado el 1 de julio de 2013.

Instituto Nacional Electoral. Sin identificar. *Sistema de consulta de la estadística de las elecciones federales 2011-2012 en Atlas de resultados electorales federales 1991-2012*. Artículo disponible en siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#

Sartori, Giovanni. 1998. *Homo videns la sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus.

Suárez Sánchez, Rosa Velia. Sin identificar. *Las encuestas claras: encuestas en Francia 2012*. Artículo disponible en http://dinamia.com.mx/actualidades/las-cuentas-claras-encuestas-en-francia-2012/. Consultado el 7 de mayo de 2015.

Hemerografía

El Universal, periódico nacional. 30 de marzo al 10 de julio de 2012.

El País, periódico nacional. 8 de mayo de 2015.

El País, periódico nacional. 2 de noviembre de 2015.

Jiménez Barca, Antonio. 2014. "Dilma Rousseff, reelegida por un estrecho margen". *El País*, 27 de octubre de 2014. En Brasil. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/26/actualidad/1414347329_713433.html. Consultado el 7 de mayo de 2015.

Milenio, periódico nacional. 30 de marzo al 10 de julio de 2012.

MercoPress. 2014. "Últimas encuestas confirman avance de Dilma pero persiste 'empate técnico'". En Brasil, 23 de octubre de 2014. Disponible en http://es.mercopress.com/2014/10/23/ultimas-encuestas-confirman-avance-de-dilma-pero-persiste-empate-tecnico. Consultado el 7 de mayo de 2015.

Reforma, periódico nacional. 30 de marzo al 10 de julio de 2012.

Rivera, Carolina. 2012. "Piden análisis sobre el rol de las encuestas". *Milenio*, 29 de julio de 2012. En Panorama poselectoral: 5.

MILITANTES Y PARTIDOS POLÍTICOS: CONCENTRACIÓN E INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN PARTIDISTA EN EL ESTADO DE HIDALGO

Parties and party members: density and intensity of the partisan participation in the state of Hidalgo

Guillermo Lizama Carrasco[1]
Alfredo Pastén Hernández[2]

Fecha de recepción: 16 de marzo de 2016.
Fecha de aceptación de versión final: 23 de junio de 2016.

RESUMEN: En esta investigación se analizan las características y composición de los militantes de los partidos políticos en el estado de Hidalgo en México. El objetivo es conocer la capacidad de movilización de las estructuras de operación político-electoral y cómo esto influye en la configuración actual del sistema de partidos local. Para ello se utiliza una metodología cuantitativa de asociación para conocer la intensidad, distribución geográfica y la relación de la cantidad de militantes con características socioeconómicas específicas. En este estudio se analizan a los militantes de los 10 partidos políticos con registro vigente en los 84 municipios del estado de Hidalgo.

Palabras clave: militantes, partidos políticos, Hidalgo, democracia.

ABSTRACT: In this research we analyze characteristics and composition of party members of major political parties from the state of Hidalgo are analyzed. The objective is to know the capacity to mobilize political structures and electoral operation and how this influences the actual configuration of the local party system. This research used the association quantitative methodology to know the intensity, geographical distribution and the ratio

1 Doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-Investigador en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: guillermo.lizama@gmail.com.

2 Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Analista en la Subsecretaría de Desarrollo Político y Asuntos religiosos del Gobierno del Estado de Hidalgo. Correo electrónico: alfred.pasten@gmail.com.

of the number of militants with specific socioeconomyc charactheristics. Finally, the militants of the ten political parties are analized from the existing registration in the 84 municipalities in the state of Hidalgo.

Keywords: *Militants*, *Political party*, *Hidalgo*, *Democracy*.

Introducción

En los estudios de los partidos políticos tenemos un conocimiento limitado de los militantes; es decir, del análisis de la vida interna, ya que no ha sido investigada con la misma intensidad que la dimensión externa de los partidos como es la competencia electoral, la representación parlamentaria, la articulación en el sistema político y su rol en las democracias (Nohlen, 1994; Stokes, 1998). Sin embargo, en los últimos años ha crecido el interés por estudiar a los militantes de los partidos políticos como una nueva forma de acercamiento para conocer a estos institutos y su vínculo con la sociedad y el Estado. Lo anterior se debe a la centralidad de los partidos para la democracia en tanto, como sostiene Alcántara y Freidenberg (2003: 14) siguen cumpliendo funciones claves: "de articulación y de agregación de intereses, de legitimación, de socialización, de representación y participación y de formación de una elite dirigente, con mayor o menor intensidad, siguen siendo vitales para el sistema político". De allí que el estudio de las distintas dimensiones de los partidos políticos ha sido un tema clásico y vigente de las ciencias políticas, la historia y la sociología. En este sentido, Alcántara y Freidenberg (2003) proponen una agenda de investigación respecto al análisis de la vida interna de los partidos políticos:

> El estudio de un partido político como una organización de afiliados supone preguntarse acerca de dónde se adoptan las decisiones importantes del partido; cuáles son los miembros y las funciones de las instituciones internas, cuáles son las normas acerca de la selección de los candidatos, el número de miembros de base, desagregado por clases; las obligaciones y derechos de los miembros; las características de su participación, el número de oficinas (o "unidades básicas"), entre otras particularidades. En este sentido, se propone estudiar esta cara del partido resaltando diferentes cuestiones vinculadas a los: a) afiliados y los no afiliados; b) el papel del afiliado; c) el nivel de afiliación; d) la permanencia de la afiliación; e) el tipo de afiliación en el marco del nuevo activismo político, f) la comunicación y la movilización, g) la represen-

> tación de los afiliados y la organización de los afiliados y los fines del partido (Alcántara y Freidenberg, 2003: 22).

En el marco de los estudios de los partidos políticos, en esta investigación se analizan las características y distribución geográfica de los militantes en el estado de Hidalgo en México. Contribuyendo con ello a la discusión acerca de la naturaleza de los partidos políticos y a la participación partidista en una entidad federativa que no ha experimentado un proceso de alternancia en el poder. Lo que implica la existencia de un partido predominante con presencia de creciente oposición y pluralismo (Lizama y Martínez, 2016). Una muestra de ello es que en las elecciones de Congreso local en 2013, el PRI obtuvo el triunfo en todos los distritos de mayoría del estado de Hidalgo. De allí que sea de interés preguntarse: ¿Cuáles son las características de los militantes de los partidos políticos en el estado de Hidalgo? Como hipótesis exploratoria consideramos que las características socioeconómicas de los militantes como la pobreza, la marginación o las carencias de servicios básicos son de distinta naturaleza. Lo que genera una configuración social diversa y amplia, en donde los partidos con mayor número de militantes tienen más capacidad estructural para la competencia electoral. Esto nos lleva a sostener que los partidos políticos tienen una estructura orgánica e incentivos para la afiliación de la mayor cantidad de la población posible, con el objetivo de fortalecer las estructuras partidarias de operación política-electoral, siendo esto último un elemento clave para el acceso al Poder Ejecutivo (Gobernador y Presidente Municipal) y la representación política (diputados y regidores).

En este trabajo se utiliza una metodología cuantitativa (descriptiva) para ello se construyó una base de datos municipal (N: 84), con las siguientes variables de análisis: Lista Nominal, afiliados por partido político, vulnerables por ingreso, pobreza extrema, población con al menos una carencia, ingreso inferior a la línea de bienestar, pobreza alimentaria y carencia en el acceso a la seguridad social. Lo que fue de utilidad para el análisis estadístico descriptivo y para la elaboración de cartografía de la distribución de los militantes de los siguientes partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido Nueva Alianza (PANAL), Movimiento Ciudadano (MC), Partido Encuentro Social (PES) y Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

Los datos de militantes provienen principalmente de los registros del Instituto Nacional Electoral (INE) y de solicitudes de información pública vía sistema

Infomex. Así también, se recurrió a pedir las cifras de militantes directamente a los partidos políticos del estado de Hidalgo y consultando sus respectivas páginas de internet. Los datos socioeconómicos provienen del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y de la Comisión de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

El artículo en primer lugar presenta las definiciones conceptuales y la discusión respecto a los militantes de los partidos políticos en México y en segundo lugar, se describen las características de los militantes de los partidos en el estado de Hidalgo; y si a su vez, esto tiene un peso en la actual configuración del sistema de partidos local. El cual se caracteriza por la presencia de un partido predominante con un creciente pluralismo político.

1. Los militantes de partidos políticos en México: un acercamiento a su discusión

Los partidos políticos son instituciones clave para la democracia ya que, en primer lugar, facilitan el funcionamiento operativo del sistema político, en segundo lugar permiten la representación política y el ejercicio legítimo del Poder Ejecutivo y en tercer lugar representan un vínculo institucional entre la sociedad y el Estado. Al respecto, Flavia Freidenberg (2013: 3) señala:

> Los partidos son complejas coaliciones de élites, de carácter institucionalizado (Aldrich, 1995), que se comportan en ámbitos diversos y con una variopinta gama de intereses, por lo que dentro de ellos compiten intereses particulares en función de motivaciones individuales. Esto significa que no son actores unitarios ni homogéneos, aun cuando muchas veces pareciera que tienen una sola voz... El partido se diferencia de otros grupos porque organiza el apoyo hacia el gobierno desde una variedad de grupos, de manera más o menos institucionalizada. El avance de los intereses y el "encapsulamiento" de los apoyos y demandas de grupos e individuos (esto es, la articulación de los intereses) ocurre a través del aparato del partido, la estructura organizativa o a través de un liderazgo carismático que ejerce su poder de manera directa.

El estudio de los partidos políticos es un tema clásico (Michels, Weber, Duverger) tanto de la investigación sociológica como politológica, sin embargo la discusión acerca de los militantes, no ha registrado la misma intensidad, limitándose únicamente a señalar que, dentro de las funciones de los parti-

dos se encuentra: el reclutamiento de miembros, la selección de quienes los representaran electoralmente como candidatos y la formación de las elites en su interior (Katz y Mair, 2007; Sartori, 1992).[3] Actualmente, la investigación acerca de los partidos ha mirado más los elementos externos, como la competencia electoral, la lucha por el poder, la negociación, las estrategias y menos los internos, como: las características de los militantes, la selección de candidatos, la estructura y la vida interna. Una de las causas de ello, es la mayor preocupación por el significado de los partidos para los sistemas políticos y de esta manera, para los procesos de liberalización, transición, consolidación y calidad de la democracia. En este sentido, el estudio de los partidos se ha concentrado en los factores institucionales, descuidando el análisis de los militantes que permiten el cumplimiento de los objetivos de estos y definen su estructura de operación política-electoral.

Al igual que otros trabajos (Linz, Montero y Gunther, 2007; Ware, 2004; Nohlen, 1994; Sartori, 1992), compartimos el interés por estudiar a los partidos como actores claves de la democracia, ya que vinculan institucionalmente a la sociedad con el sistema político y a los ciudadanos con el Estado. En donde la integración de la ciudadanía con los partidos es compleja, ya que mientras aumenta el rechazo a las elites partidista, millones de personas deciden voluntariamente ser militante de un partido político. Esto muestra la complejidad de comprender la militancia partidista, en tanto este es un hecho con múltiples dimensiones (Alcántara, 2012) ya que no sólo se refiere a la lucha política institucional por el poder, sino que también evidencia un universo simbólico de identidad que establecen los militantes con los partidos (Tejera, 2006). Este aspecto es identificado por Alcántara y Freidenberg (2003) quienes sostienen que:

> La integración del afiliado dentro de un partido político es un fenómeno multidimensional. Estar dentro de una organización (y no fuera) – ser miembro y no no-miembro – tiene un significado político y simbólico tanto para la persona como para su entorno. Los incentivos de participación suelen ser los propósitos públicos (políticas), simbólicos y solidarios. La mayoría de las veces la entrada y la salida de una organización está determinada por el control voluntario de los individuos afiliados y suele tener un fuerte sentido de ritual (Alcántara y Freidenberg, 2003: 22).

3 Una muestra de la complejidad en el estudio de los partidos políticos se encuentra en la sistematización realizada por Flavia Freidenberg (2013) de los distintos modelos analíticos de los partidos políticos, entre los que destacan: "partidos de élites (notables locales y clientelares), partidos de integración de masas, partidos electoralistas (*catch-all* o atrápalo todo y personalistas), partidos movimiento (libertarios, de izquierda, postindustrial, extrema derecha) y partidos cartel" (Freidenberg, 2013: 17).

Esto deja un amplio espectro de investigación en torno a la vida interna de los partidos políticos en México. Una cuestión identificada por Muñoz, Heras y Pulido (2013: 187), quienes se acercan al perfil y motivaciones de los militantes en México a partir de estudios de opinión. En las investigaciones de los militantes existe una distinción entre activista, militante y simpatizante, la cual es explicada por Medrano y Muñoz, (2013: 25). Asimismo, destaca el trabajo de Castillo (2004) que se centra más en la perspectiva jurídica, señalando que la militancia debe ser entendida como espacio y canal institucional para el ejercicio de los derechos ciudadanos. El problema es que precisamente los partidos políticos en México se encuentran capturados por elites partidistas que no toman en consideración para la toma de decisiones a sus militantes, aunque en la práctica cuenten con un diseño institucional para esto como son los plenos, congresos, asambleas y encuentros de militantes, una cuestión que para el estado de Hidalgo fue identificada por Vargas (2002) y Lizama y Badillo (2015). Así también, existen una serie de trabajos en México que han reflexionado acerca de los militantes pero teniendo como interés principal el análisis de la vida interna de los partidos; centrándose por un lado, en las relaciones jerárquicas entre las elites y la militancia (Reveles, 2011; Casanova y Corona, 2013) y por otro lado, en los procesos de selección de candidatos (Freidenberg, 2013; Alarcón, 2009).

En este trabajo se comprende a los militantes como: el individuo que voluntariamente decide inscribirse en los registros formales de los partidos y su actuación se apega a la estructura y toma de decisiones en las distintas instancias orgánicas del partido. Al tiempo que el partido político se entiende como: una organización burocrática especializada, jerárquica y vertical que actúa orientada a fines; los cuales se definen en razón de la lucha por el acceso al poder y el contexto democrático que implica la competencia por obtener votos. En México, esto explica que la base militante no se interese por la participación en la toma de decisiones en el interior del partido, sino en la obtención de rentabilidad material: empleo, salarios, prestigio, acceso a cargos públicos o simplemente ser beneficiarios de políticas públicas específicas. Lo anterior provoca una militancia con una fuerte dependencia de la estructura organizacional y de las jerarquías dirigenciales. Este fenómeno contribuyó a la formación de las elites partidarias, las cuales se han distanciado de los amplios grupos de militantes que componen formalmente a los partidos políticos en México. De esta manera, los partidos políticos buscan maximizar la presencia de la mayor cantidad de personas y organizaciones de distinta tendencia e ideología, con el fin de competir y ganar elecciones como forma de acceso al

poder. A su vez, los militantes buscan obtener rentas individuales (pago, contactos, acceso a cargos públicos, relaciones, figuración, etcétera) que tienen una utilidad mayor respecto a los costos asociados a la participación en los partidos políticos. Estableciendo con ello una relación de interés y dependencia, en donde los actores militantes buscan maximizar su inversión (tiempo, dinero y capital social) derivada de la participación regular y disciplinada en un instituto político. En el caso del estado de Hidalgo esto último ha sido estudiado por Lizama y Badillo (2015) quienes identifican el despliegue de la estructura de militancia seccional (municipal) del PRI únicamente en los procesos electorales internos o externos.

En México la propia estructura posrevoluciónaria diseñó un partido de gobierno que tuvo como característica principal aglutinar a los distintos sectores de la sociedad más allá de las ideologías. Lo que puso a la militancia como la única forma institucional de maximizar la renta por medio de lo que el estado mexicano y el PRI entregaban según el compromiso político de los actores con el gobierno y el partido. Con la llegada de la transición a la democracia y el pluralismo político se articuló una amplia oposición partidista; fue el caso de las tendencias electorales que favorecieron la alternancia en el Poder Federal por medio del triunfo de Vicente Fox (PAN) o la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) en el gobierno del Distrito Federal. Esta amplitud de la militancia en los institutos políticos en México, también ha propiciado la transición en las entidades federativas, como fue el caso de Puebla y Oaxaca. En donde amplias alianzas impulsadas por el PAN y el PRD diseñaron estrategias masivas de captación de votos y militantes en torno a la idea de la oposición al PRI (Clivaje), más que por las propias propuesta de gobierno y políticas públicas. Esta amplitud de la base de militantes de los partidos ha contribuido a la formación de elites políticas concentradas que no se relevan, sino que adquieren un poder tal que los lleva a la formación de las facciones al interior de los partidos. En el caso mexicano esto ha sido analizado por Espejel (2013), quien señala que la formación de facciones y grupos es una constante de los partidos políticos.

A su vez, el partido en el gobierno -además de utilizar al poder como elemento unificador- tiene una estructura de incentivos a favor del uso de los programas sociales no sólo para la compra de votos, sino también para fortalecer su estructura partidaria y la cobertura de ésta. Buena parte de este fenómeno explica el actual peso político de los *gobernadores* en la política nacional, ya que esta figura controla la operación política-electoral de los militantes del partido en el territorio estatal y municipal.

En el estado de Hidalgo no se ha producido alternancia en el poder, existiendo un partido predominante como el PRI que se ha sustentado en tres elementos: 1) ejercicio de gobierno y control de las políticas públicas, lo que impacta en fortalecer la estructura de operación política y captura de votos y militantes, 2) grupos de poder económico y político afines y 3) una militancia numerosa, articulada y ordenada en liderazgos locales y operadores políticos. Por ello, a nivel de Gobernador y en los 18 distritos electorales locales, el PRI obtiene la mayoría en todos. En el estado de Hidalgo este fenómeno propicia que el resto de los partidos generen una amplia estructura de incentivos a favor de partidos con una numerosa militancia. La cual se ha construido en torno a la idea del cambio político y la alternancia en el poder, más que en las propuestas de gobierno. Por ello, en las elecciones de Gobernador de 2010 fue posible una alianza de la oposición (PRD, Convergencia y PAN) en torno a la candidata Xóchitl Gálvez. En este sentido, creemos de interés preguntarse acerca de dónde se concentran y quiénes componen (militantes) a los partidos políticos hidalguenses.

2. Ser militante: Acceso a la participación ciudadana en los partidos políticos en el estado de Hidalgo

Los partidos políticos hasta la reforma electoral de 2014 mantenían el monopolio de la representación política, en donde los ciudadanos tenían exclusivamente esta vía para el ejercicio de sus derechos políticos; y los gobiernos establecieron una conexión institucional con la sociedad por esta ruta. De allí que presenciamos un crecimiento constante en el número de partidos en México y el estado de Hidalgo, lo que se acompaña con la aparición de los candidatos independientes.

En México para ser militante cada partido integra la información relevante del ciudadano que desea adherirse en un formato especializado, mediante sus comités estatales o municipales. El requisito indispensable para realizar el trámite es presentar la *credencial de elector*. Con ella se demuestra el cumplimiento de edad necesaria para ser ciudadano, confiriéndole de esta forma los derechos y obligaciones estipuladas en la Constitución, destacando la participación política para votar y ser votado en los procesos electorales.

Conocer la distribución espacial de los ciudadanos en los municipios, permite comprender en qué zonas geográficas los partidos políticos tienen mayor

oportunidad para integrar militantes a sus filas. En el estado de Hidalgo, el universo del listado nominal es de 1,934,757[4] personas, distribuidas en 84 municipios. Su concentración puede apreciarse en el mapa 1, en el cual cada agrupación significativa es representada con una escala de colores; las categorías asignadas que representan el grado de concentración del listado nominal son: muy alto (rojo fuerte), alto (rojo claro), medio (naranja fuerte), bajo (naranja claro) y muy bajo (amarillo) creando rangos inferiores y mayores mediante cortes naturales (Jenks).

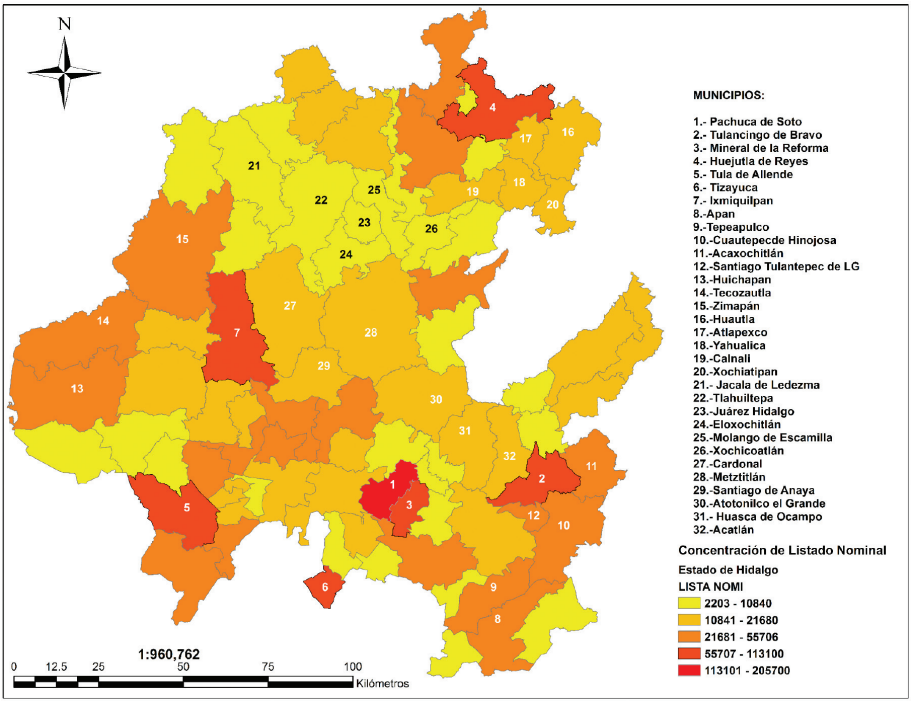
En el mapa 1 se observa que Pachuca de Soto es el único municipio con un grado muy alto de concentración (205,700 electores), que representa un 10.63% del total. Seis municipios presentan alta concentración (rojo claro), cuyos porcentajes oscilan entre un mínimo de 3.43% y un máximo de 5.85%, en esta última categoría se encuentran: Tulancingo de Bravo, Mineral de la Reforma, Huejutla de Reyes, Tula de Allende, Tizayuca e Ixmiquilpan. Con relación a la concentración media (naranja fuerte), sus porcentajes mantienen valores entre el 1.18% y 2.88%, en ella se encuentran 19 municipios entre los que destacan: Actopan, Tepeapulco, Cuautepec de Hinojosa, Tezontepec de Aldama, Huichapan, Apan, Mixquiahuala de Juárez, Zimapán, Zempoala, Acaxochitlán, San Felipe Orizatlán, Atotonilco de Tula, Francisco I. Madero, Tecozautla, San Salvador, Zacualtipán de Ángeles, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Tlanchinol y Tepeji del Río de Ocampo.

En el caso de la categoría de bajo grado de concentración de electores (naranja claro) sus valores oscilan entre el 0.58% y el 1.01% del listado nominal estatal, en este grupo se observan los siguientes 29 municipios: Atotonilco el Grande, San Agustín Tlaxiaca, Tlaxcoapan, Atitalaquia, Tepehuacán de Guerrero, Progreso de Obregón, Metztitlán, Huehuetla, Acatán, Chapulhuacán, Huautla, Yahualica, Alfajayucan, Tasquillo, Cardonal, Atlapexco, Zempoala de Juárez, Huasca de Ocampo, Ajacuba, Chilcuautla, El Arenal, Tlahuelilpan, Santiago de Anaya, San Bartolo Tutotepec, Pisaflores, Calnali, Tenango de Doria, Singuilucan y Xochicoatlán. En este sentido, el muy bajo grado de concentración (0.11% y el 0.56% del listado nominal.) incluye a 29 municipios entre los que encuentran: Nopala de Villagrán, Mineral del Monte, Emiliano Zapata, Epazoyucan, Tolcayuca, Tianguistengo, Jacala de Ledezma, Chapantongo, Metepec, Almoloya, Tetepango, Huazalingo, Villa de Tezontepec, Tlanalapa, Molango de Escamilla, La Misión, Tepetitlán, Jaltocán, San Agustín Metzquititlán, Tlahuiltepa, Lolotla, Omitlán de Juárez, Agua Blanca

4 De acuerdo a la actualización del 7 de agosto de 2015, en sitio oficial del INE: http://www.ine.mx/portal/.

de Iturbide, Mineral del Chico, Xochicoatán, Nicolás Flores, Pacula, Juárez Hidalgo y Eloxochitlán.

Mapa 1. Concentración del listado nominal en los municipios del estado de Hidalgo, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en la actualización del listado nominal publicada el 7 de agosto de 2015 por el INE.

Para conocer la concentración de los militantes se utiliza el Padrón de Afiliados por Partido Político[5] (PAPP), cuyos registros contienen el nombre de cada ciudadano reconocido por los partidos en su calidad de militante. Fue difundido a través del entonces Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral), mediante el acuerdo CG751/2012 con relación a la información pública para las entidades federativas y el Distrito Federal, el cual fue extensivo para los 10 partidos con registro nacional. Estos datos cobran relevancia porque su sistematización y análisis permiten aportar elementos para responder

5 Para la construcción del Padrón de Afiliados por Partido Político (PAPP) se realizó un trabajo de minería de datos, depurando homónimos y construyendo los valores agregados por municipios. Para ello se utilizó el software FileMaker.

a la pregunta ¿Cuáles son las características de la militancia en los partidos políticos en el estado de Hidalgo?

El PAPP señala que en el estado de Hidalgo, existen 320, 012 personas con registro oficial de militantes, lo que representa el 16.54% del listado nominal y equivale a la existencia 202 militantes por cada 1,000 ciudadanos.

Tabla 1. Militantes por partido político en el estado de Hidalgo, 2015

Partido Político	Frecuencia	Porcentaje
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	168127	52.54
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD)	76782	23.99
PARTIDO DEL TRABAJO (PT)	21068	6.58
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM)	15064	4.71
MOVIMIENTO DE REGENERACIÓN NACIONAL (Morena)	14210	4.44
PARTIDO NUEVA ALIANZA (PANAL)	9362	2.93
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)	7395	2.31
MOVIMIENTO CIUDADANO (MC)	4259	1.33
PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL (PES)	3745	1.17
Total	320012	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Padrón de Afiliados por Partido Político proporcionado por la consulta de información pública con folio UE/15/03563 y el recurso de revisión número INE/OGTAI-REV-129/15.

En lo que concierne al número de militantes por partido político (tabla 1), como era esperable, el PRI concentra la mayor cantidad de adhesión con el 52.54% del PAPP, lo que a su vez representa el 8.69% del listado nominal de la entidad. Esta cifra permite comprender parte de la estructura del PRI, la cual ha sido clave para mantener: 1. una alta votación durante los procesos electorales, 2. la mayoría de representatividad en el congreso local, 3. un mayor número de municipios gobernados y 4. la hegemonía en el Poder Ejecutivo Federal.

Como posible causa al fenómeno de la militancia del PRI, se encuentra el clientelismo político, el cual puede ser definido como el "intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos" (Schröter, 2009:152). De esta manera, los programas sociales (estatales y federales) pueden ser utilizados como mecanismo para que el partido oficialista mantenga una amplia base de militantes y una votación cautiva durante procesos electorales. Estas prácticas no son

recientes, tal como menciona Schedler (2004), a principios de la década de 1990, los dirigentes del partido oficialista comenzaron a implementar la compra de votos como una forma de movilización política. Reapareciendo con ello el clientelismo, esto como consecuencia de la imposibilidad de seguir con el fraude electoral.

El clientelismo electoral no favorece la competitividad democrática, ya que los mecanismos que utiliza le permite mantener cautiva a una gran cantidad de personas para el cumplimiento de los fines políticos-partidistas, evitando una competencia real ente los partidos políticos y candidatos en una elección. Por ello, conocer el número de militantes de los partidos permite comparar las bases partidistas y resaltar la importancia que la estructura de militantes tiene en las elecciones.

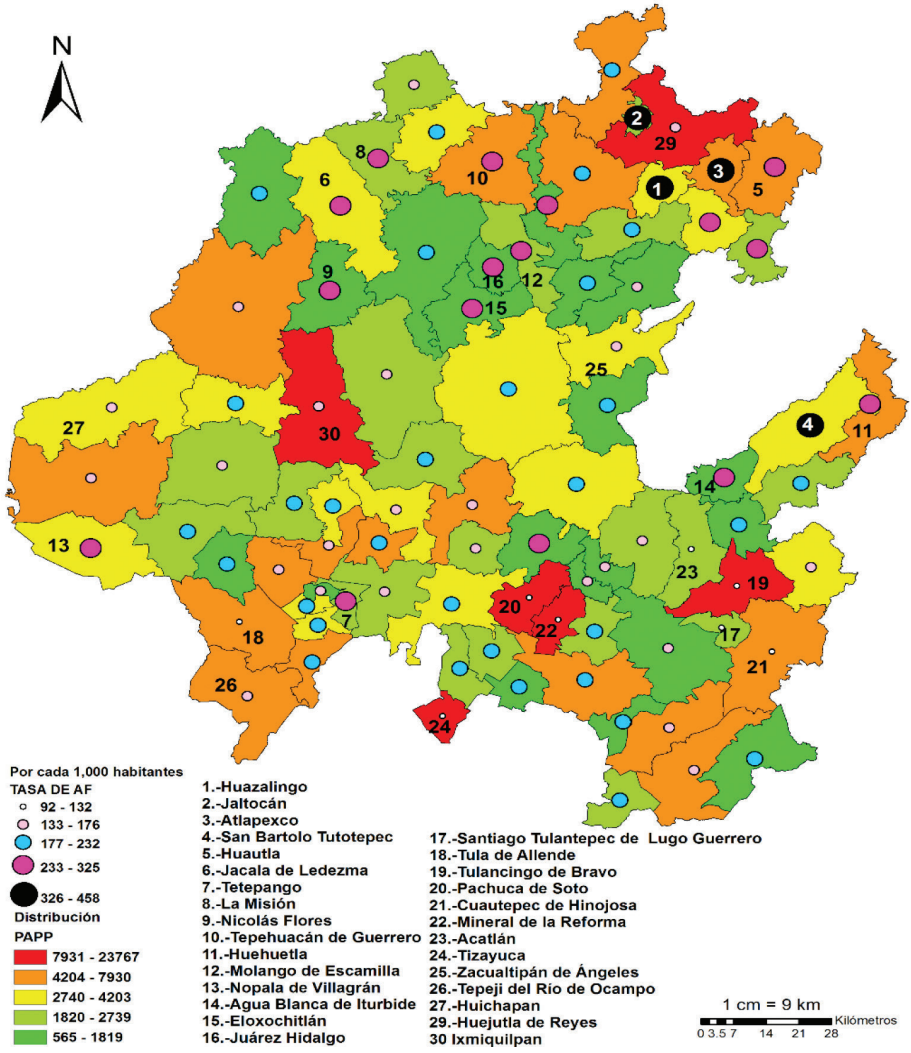
En el estado de Hidalgo, el PRD mantiene el 23.99% del PAPP, por encima de partidos como el PT (6.58%), PVEM (4.71%) y Morena, quien a pesar de ser un partido de nueva creación mantiene el 4.44% de militantes de la entidad. El partido Nueva Alianza, caracterizado por su estructura magisterial, concentra sólo el 2.93%. Un aspecto significativo es la débil presencia de militantes del PAN, los cuales tan sólo representan 2.31% del total de militantes; sin embargo, constituyen la segunda fuerza política en el estado de Hidalgo.[6] Lo anterior refuerza la propuesta de la presente investigación, la cual sostiene que la estructura (52% de los militantes y 8.6% del listado nominal) y tipo de militancia que ha construido el PRI es un elemento clave para explicar su predominancia electoral a nivel estatal y municipal.

2.1 La distribución geográfica de los militantes en el estado de Hidalgo

Para identificar la concentración y distribución geográfica de los militantes se optó por realizar un mapa temático que describe dos elementos: 1. distribución del Padrón de Afiliados y 2. tasa de militancia, entendida como el número de militantes por cada 1,000 ciudadanos del listado nominal, cuestión que se observa en el mapa 2.

6 Con base en la votación obtenida en los resultados electorales para la renovación de diputados federales 2015.

Mapa 2. Concentración de afiliados por partidos políticos y distribución de la tasa de militantes por cada 1,000 ciudadanos en el estado de Hidalgo



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos por la consulta de información pública con folio UE/15/03563 y el recurso de revisión número INE/OGTAI-REV-129/15 dirigidos al INE.

La distribución del Padrón de Afiliados por Partidos Políticos, representa la concentración de militantes por municipio en la entidad. De esta forma, se

aprecia en el mapa 2 que Pachuca de Soto, Huejutla de Reyes, Tulancingo de Bravo, Mineral de la Reforma, Ixmiquilpan y Tizayuca mantiene un muy alto grado (rojo) de concentración de militantes y los porcentajes del padrón de afiliados oscilan entre el 3.03% y el 7.43%. De forma similar, Tula de allende, Tepeji del Río de Ocampo, Tepeapulco, Actopan, Tezontepec de Aldama, Zempoala, San Felipe Orizatlán, Atotonilco de Tula, Tepehuacán de Guerrero, Huautla, Mixquiahuala de Juárez, Tlanchinol, Atlapexco, Cuautepec de Hinojosa, Francisco I. Madero, Zimapán, Huehuetla, Apan y Huichapan mantienen un alto grado (naranja) de concentración de militantes y sus porcentajes mantienen valores entre 1.41% y 2.48% del padrón de afiliados.

Con mediano grado de concentración (amarillo) se encuentran 17 municipios: Atotonilco el Grande, San Bartolo Tutotepec, Acaxochitlán, Tecozautla, San Agustín Tlaxiaca, Atitalaquia, San Salvador, Huazalingo, Tlaxcoapan, Yahualica, Chapulhuacán, Zacualtipán de Ángeles, Progreso de Obregón, Nopala de Villagrán, Metztitlán, Tasquillo y Jacala de Ledezma. Los porcentajes de este grupo de municipios oscilan entre el 0.92% y el 1.31% del PAPP estatal.

Los siguientes 22 municipios se encuentran en la categoría de bajo grado (verde) de concentración de militantes, y sus porcentajes se distribuyen entre los valores de 0.58% y 0.86%. En este grupo se encuentran: Jaltocán, Xochiatipan, Tetepango, Tenango de Doria, Chilcuautla, Calnali, Zapotlán de Juárez, Santiago de Anaya, La Misión, Alfajayucan, Huasca de Ocampo, Cardonal, Molango de Escamilla, Ajacuba, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Chapantongo, Epazoyucan, Acatlán, Tolcayuca, Pisaflores, Emiliano Zapata y El Arenal.

Finalmente, los municipios restantes (20), que se encuentran en la categoría de muy baja (verde claro) son: Metepec, Almoloya, Singuilucan, Tlahuelilpan, Tlanalapa, Agua Blanca de Iturbide, Tepetitlán, Lolotla, Tlahuiltepa, Mineral del Monte, Villa de Tezontepec, Mineral del Chico, Nicolás Flores, Tianguistengo, San Agustín Metzquititlán, Xochicoatlán, Omitlán de Juárez, Pacula, Juárez Hidalgo y Eloxochitlán. Sus porcentajes mantienen una variación entre el 0.18% y el 0.57% del total de militantes en la entidad.

De acuerdo a estos resultados de distribución geográfica del PAPP, se comprueba la existencia de una tendencia: los municipios urbanos mantienen un mayor número de militantes en comparación con los rurales. Esto se explica por la concentración poblacional del listado nominal en los centros urbanos del estado de Hidalgo, por lo que era esperable que los ayuntamientos con más

población tengan también un mayor número de militantes, sin embargo esto no significa que la intensidad de la militancia sea mayor. Para conocer lo anterior, se recurrió a crear la variable: *tasa de militancia* como medida que controla la población y permite observar la densidad del número de militantes por cada 1,000 ciudadanos en la Lista Nominal. Esto como una cuestión que incide de mayor forma en la capacidad de la estructura partidaria para la operación política y la competencia electoral a nivel local.

2.2 La intensidad de la militancia en el estado de Hidalgo

La tasa de militancia se calcula en razón al listado nominal por municipio y al PAPP, mostrando cuántos afiliados existen por cada 1,000 personas. En el mapa 2 con símbolos graduados, en el cual la variación entre el tamaño de los círculos representa un valor; entre más pequeña se muestre la figura, menor será la tasa y, de forma inversa, a mayor tamaño representará un valor más alto. Observamos que la intensidad de la militancia no se encuentra en los municipios urbanos con mayor cantidad de votantes, sino que es más intensa en los municipios rurales con menor concentración de electores.

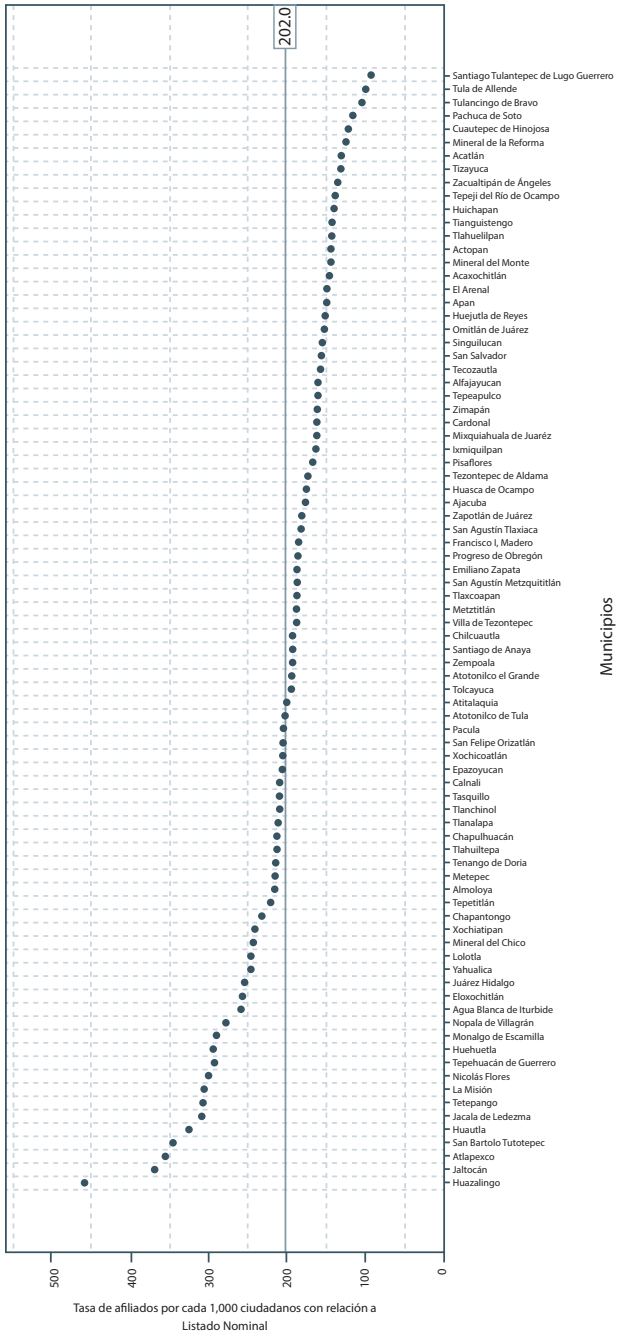
Al analizar los resultados del mapa 2 se observa que el municipio que mantiene la tasa más alta de afiliados es Huazalingo con 458 por cada 1,000 ciudadanos (círculo negro) y el municipio con la menor tasa es Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero con 92 por cada 1,000 (círculo blanco). En términos absolutos, la ciudadanía mantiene menos participación partidista en los municipios urbanos como Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, Tizayuca, Tepeji del Río e Ixmiquilpan; Y es mayor en ayuntamientos rurales como Huazalingo, Jaltocán, Atlapexco, San Bartolo Tutotepec y Huautla. Una posible explicación a este fenómeno es la amplia capacidad de control político por medio de las redes que tienen los partidos en el espacio rural, debido a que las relaciones sociales son de mayor intensidad y las transferencias de recursos públicos tienen un mayor impacto en la economía local. A ello se le debe sumar que las condiciones de rezago en el campo, hacen dependiente a las personas de las transferencias públicas (programas sociales, subsidios, seguros, permisos, etcétera). Quienes, a su vez, observan en la militancia la posibilidad de reducir costos para el acceso a programas y políticas públicas. Generando con ello una estructura de incentivos a favor de la participación instrumental como militante dentro de un partido,

lo que es característico de las estructuras de los partidos políticos en México y el Estado de Hidalgo.

Para facilitar el procesamiento analítico de la tasa de militancia por municipio, se optó por clasificar a los ayuntamientos que presentaran una tasa superior e inferior a la media estatal, una cuestión que se aprecia en el gráfico 1. Además, se estimó el número de ciudadanos del listado nominal que representa cada militante. De esta manera, en el estado de Hidalgo en promedio por cada 1,000 ciudadanos, 202 son militantes de algún partido político. Los municipios por arriba de este valor son 36 y se aprecian en el gráfico 1, entre los que destacan Huazalingo, con un militante por cada 2 electores en la Lista Nominal. Asimismo, en Jaltocán, Atlapexco, San Bartolo Tutotepec, Huautla, Jacala de Ledezma, Tetepango, La Misión, Nicolás Flores, Huehuetla, Molango de Escamilla, Nopala de Villagrán, Agua Blanca de Iturbide, Eloxochitlán y Juárez Hidalgo por cada 3 ciudadanos uno milita en algún partido político. Puede concluirse que en estos municipios (todos rurales) los partidos mantienen una mayor capacidad de atracción de militantes. En contraparte, Tula de Allende y Tulancingo de Bravo tienen un militante por cada 10 ciudadanos; Pachuca de Soto uno por cada 9; Cuautepec de Hinojosa, Mineral de la Reforma, Acatlán y Tizayuca uno por cada 8. En este último grupo de municipios urbanos la intensidad de militancia es muy baja.

Una vez identificados los municipios donde residen los militantes mediante el PAPP y descrita la intensidad de la militancia en la entidad, buscamos conocer si existe alguna relación de estos datos con las características socioeconómicas de los municipios.

Gráfico 1. Tasa de afiliación en partidos políticos por cada 1,000 ciudadanos en los municipios del estado de Hidalgo, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en los datos obtenidos por la consulta de información pública con folio UE/15/03563 y el recurso de revisión número INE/OGTAI-REV-129/15 dirigidos al INE.

2.3 Militantes y características socioeconómicas en los municipios del estado de Hidalgo

Uno de los aspectos definitorios de los partidos hidalguenses y en especial del PRI es el diseño de estrategias políticas destinadas a ampliar la base de militantes para fortalecer la estructura de operación política-electoral y captar la mayoría de los votos. Esto lleva a la conformación de partidos políticos en el estado de Hidalgo con una amplia base social y con distintas características económicas, culturales y sociales. A ello se le suman dos factores: 1. una militancia más intensa en el espacio rural que en el urbano y 2. una estructura de incentivos para proyectar en la militancia menores costos en el acceso a las políticas y transferencias públicas. Por esto, consideramos la existencia de correlaciones positivas y moderadas entre las condiciones de pobreza, carencia o rezago y el porcentaje de militantes por partidos políticos. Para la comprobación de lo anterior, se procedió a realizar un análisis exploratorio por medio de medidas de asociación (correlaciones) que se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Relación entre la militancia y las características socioeconómicas de los municipios del estado de Hidalgo, 2015

Iª) Militantes en razón al listado nominal (%)	Pearson (Valor)	Error Típ Asintª	T aproximada (b)	Sig. Aproximada
1. Pobreza extrema (%).	0.520	0.067	5.519	000
2. Carencia por acceso a la alimentación (%)	0.395	0.085	3.892	000
3. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (%)	0.298	0.105	2.831	0.006
4. Carencia por calidad y espacios de vivienda (%)	0.294	0.126	2.787	0.007
5. Carencia por acceso a la seguridad social (%)	0.292	0.100	2.767	0.007
6. Ingreso inferior a la línea de bienestar (%)	0.292	0.101	2.767	0.007
7. Carencia por servicios básicos en la vivienda (%)	0.209	0.109	1.933	0.057

1ª) Militantes en razón al listado nominal (%)	Pearson (Valor)	Error Típ Asint[a]	T aproximada (b)	Sig. Aproximada
8. Carencia por rezago educativo (%)	0.186	0.101	1.717	0.09
9. No pobre y no vulnerable (%)	-0.233	0.096	-2.168	0.033

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de Coneval (2010) por municipio y con los datos obtenidos de la consulta de información (UE/15/03563) y el recurso de revisión (INE/OGTAI-REV-129/15) dirigidos al INE.

Los resultados de las correlaciones muestran una asociación moderada y estadísticamente significativa entre las variables indicativas de pobreza y la cantidad de afiliados a un partido político. Específicamente, los resultados señalan que los militantes aumentan en la medida que también lo hacen las condiciones de pobreza extrema, el ingreso inferior a la línea de bienestar, la carencia en la seguridad social y en el acceso a la alimentación. Por el contrario, encontramos que la militancia disminuye en los municipios con una mayor cantidad de población no vulnerable y no pobre. Una posible explicación de estas relaciones se encuentra en la dependencia de los grupos más pobres en el estado de Hidalgo de las transferencias y políticas públicas estatales y federales. Al tiempo que el partido en el gobierno utiliza los programas sociales y políticas asistencialistas con fines de clientelismo electoral. Lo que se ha traducido en que los ciudadanos vean a los partidos como instrumentos para reducir los costos de acceso a los beneficios de las políticas públicas, las transferencias de recursos, los subsidios y los programas sociales.

Una variable importante para su análisis es el porcentaje de rezago educativo, ya que muestra los efectos del capital cultural formal en la politización de la sociedad y en la participación a través de la militancia en los partidos políticos. Al respecto encontramos aleatoriedad entre el rezago educativo y los militantes, lo que era de esperar, ya que en los partidos políticos los niveles de educación son diferenciados dado la diversidad en la composición socioeconómica de sus afiliados.

Esto nos lleva a sostener que los partidos políticos en la entidad tienen una estructura orgánica y un diseño institucional orientado a la búsqueda de la afiliación de la mayor cantidad de personas (militantes) y organizaciones. Lo que fortalece las estructuras partidarias de operación política-electoral, siendo esto último un elemento clave para el acceso al Poder Ejecutivo

(Gobernador y Presidente Municipal) y la representación política (diputados, regidores).

Como primer acercamiento a los partidos políticos hidalguenses y a sus integrantes, esta investigación aporta una visión diferente y amplia para explicar el grado de aceptabilidad e intensidad que tienen los partidos de acuerdo a la región geográfica y a las características socioeconómicas de sus militantes. Contribuyendo con ello a una mayor comprensión de los partidos políticos y como esto influye en los procesos electorales y la democracia.

Conclusiones

Los ciudadanos que militan en algún partido político constituyen una parte fundamental de la democracia, ya que refuerzan el vínculo entre la sociedad y el Estado. En este sentido Freidenberg (2013) señala:

> Los partidos políticos continúan siendo estructuras de intermediación territorial y canales de representación de intereses necesarios para el funcionamiento de un sistema político democrático. Por lo tanto, resulta difícil imaginar un sistema político democrático sin la intermediación territorial y funcional de los partidos (Freidenberg, 2013: 3).

De allí el interés por atender -desde los estudios electorales- la militancia política a nivel subnacional, como un tema que no ha sido abordado con la suficiente intensidad que amerita dada la relevancia para el funcionamiento del sistema de partidos, el sistema electoral y la democracia local.

En el estado de Hidalgo los partidos políticos se caracterizan por tener: 1) alta intensidad de militancia (202 por cada 1,000 ciudadanos), 2) extendida distribución geográfica en todos los municipios de la entidad y 3) amplia base de militantes que proviene tanto de sectores urbanos como rurales y poseen diferentes niveles educativos y socioeconómicos. Esto ha generado una estructura de incentivo que busca cumplir dos objetivos: el primero es mejorar los niveles de reclutamiento obteniendo el mayor número de militantes, y el segundo es obtener una amplia estructura de operación política destinada a ganar elecciones. Esto explica la diversidad e intensidad de la militancia de los partidos políticos en el estado de Hidalgo, la cual es producto de estrategias masivas de aceptación de militantes, principalmente con fines electorales.

En este sentido, se encontró que el PRI es el partido político con mayor despliegue, intensidad y cantidad de militantes; y por ende con más capacidad

estructural para la competencia electoral. Lo que se traduce en mantener la hegemonía en el acceso al Poder Ejecutivo y la predominancia en la representación política, siendo esto una de las causales que explica la inexistencia de alternancia en el Poder Ejecutivo del estado de Hidalgo.

En términos específicos, encontramos dos cuestiones que invitan a seguir explorando explicaciones para una mejor comprensión de la militancia en los partidos políticos. Por un lado, destaca el hecho de que la intensidad de la militancia es menor en los municipios urbanos con mayor cantidad de votantes, mientras en los municipios rurales con menor cantidad de electores existe una mayor concentración de militantes. Una posible explicación a este hecho es la capacidad de control, por medio de relaciones sociales más estrechas y directas, que tienen los partidos en las comunidades rurales. Por otro lado, y sumado a lo anterior, se observa una dependencia estructural del campo mexicano de las transferencias públicas (programas sociales, subsidios, seguros, permisos, etcétera). Lo que genera una estructura de incentivos, ya que las personas, a su vez, observan en la militancia la posibilidad de reducir costos para el acceso a los programas y las políticas públicas. Esto explica la existencia de una correlación positiva entre los militantes y las siguientes variables: pobreza extrema, carencia a la seguridad social, carencia por acceso a la alimentación, población con ingreso inferior a la línea de bienestar y carencia por servicios básicos en la vivienda, entre otras.

De esta manera, los partidos políticos en el estado de Hidalgo tienen una estructura orgánica y un diseño institucional que buscan la afiliación de la mayor cantidad de ciudadanos posibles (militantes) con distintas características socioeconómicas. Lo que fortalece las estructuras partidarias de operación política-electoral, siendo esto último un elemento clave para el acceso al Poder Ejecutivo (Gobernador y Presidente Municipal) y la representación política (diputados locales y regidores) en la entidad.

Referencias

Alarcón, Víctor. 2009. "Democracia intrapartidaria y selección de candidatos presidenciales en México. De la simulación a la competencia". En Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (Coords.). *Selección de candidatos, procesos partidistas y rendimiento democrático*. México: TEDF, UNAM y Universidad de Salamanca.

Alcántara, Manuel. 2012. "Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad". En *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 19. No. 58: 53-70.

Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (Coords.). 2003. *Partidos políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana.* México: Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica.

Casanova, Francisco y Gabriel Corona (Coords.). 2013. *Democracia interna y tendencias oligárquicas de los partidos políticos en México: PAN, PRI y PRD.* México: UNAM, Gernika.

Castillo, Leonel. 2004. *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/derechos.pdf. Consultado el 24 de octubre de 2015.

Espejel, Alberto. 2013. "El estado de la cuestión de los grupos al interior de los partidos. Entre facciones, fracciones y tendencias". En *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública.* Vol. II. No. 1: 131-154.

Freidenberg, Flavia. 2013. "Los actores políticos de la representación convencional: los partidos políticos". En *The SelectedWorks of Flavia Freidenberg.* Disponible en http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/76. Consultado el 5 de septiembre de 2015.

Katz, Richard y Peter Mair. 2007. "La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas". En José Ramón Montero, Richard Gunther y Juan J. Linz (Coords.). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos.* Madrid: Trotta.

Gunther, Richard, José Montero y Juan J. Linz (Coords.). 2007. *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Trotta.

Lizama, Guillermo y Pastor Badillo. 2015. "Los mecanismos de selección de candidatos en el Estado de Hidalgo: Un análisis del Partido Revolucionario Institucional". En Raúl Rodarte (Coord.). *Gobernabilidad y Autoritarismo*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Lizama, Guillermo y Juan Martínez. 2016. "Las elecciones de gobernador en el Estado de Hidalgo". En Guillermo Lizama, Carlos Barra y Robert González (Coords.). *Problemas electorales a nivel subnacional: Participación, democracia y sociedad civil*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (En prensa).

Medrano, Ramiro y Aldo Muñoz-Armenta. 2013. "Partidos políticos y formulación de políticas: las percepciones de las militancias en México". En *Espacios Públicos*. Vol. 16. No. 38: 23-40.

Muñoz-Armenta, Aldo, Leticia Heras-Gómez y Amalia Pulido-Gómez. 2013. "Una aproximación a la militancia partidista en México: el caso de los partidos emergentes". En *Convergencia Revista de Ciencias Sociales.* Vol. 20.No. 63: 177-205.

Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Reveles, Francisco. 2011. ¿Qué sabemos sobre los partidos políticos en México? México: Gernika.

Stokes, Susan. 1998. "¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina?". En *Política y Gobierno*. Vol. 5. No. 1: 13-46.

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos.* Madrid: Alianza.

Schedler, Andrea. 2004. "El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral". En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 66. No. 1: 57-97.

Schröter, Barbara. 2010. "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?". En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 72. No. 1: 141-175.

Tejera, Héctor. 2006. "Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México". En *Sociológica.* Año. 21. No. 61: 41-70.

Vargas, Pablo (Coord.). 2002. *Hidalgo: elecciones y alternancia municipal*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Ware, Alan. 2004. *Partidos políticos y sistemas de partidos.* Madrid: Ismo.

Fuente de datos

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2010. "Indicadores de pobreza por Municipios". Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx. Consultado el 7 de octubre de 2015.

Instituto Nacional Electoral. 2015. "Lista nominal del Estado de Hidalgo". Disponible en http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/index.php. Consultado el 18 de octubre de 2015.

Instituto Nacional Electoral – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 2015. "Consulta de información pública con número de folio: UE/15/03563" y "Recurso de revisión con número de folio: INE/OGTAI-REV-129/15". Sistema INFOMEX, México.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. 2015. "Marco Geoestadístico Nacional". Disponible en http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/M_Geoestadistico.aspx. Consultado el 3 de noviembre de 2015.

LOS RETOS DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE EDUCACIÓN CÍVICA Y FORMACIÓN DE CIUDADANÍA

The Challenges of Mexico City's political reform in civic education and citizenship training

Juan Antonio Garza García[1]

Fecha de recepción: 26 de mayo de 2016.
Fecha de aceptación de versión final: 11 de octubre de 2016.

RESUMEN: El presente trabajo plantea diversas consideraciones en torno al proceso constituyente de la Ciudad de México. Desde la reforma constitucional que prevé la modificación del estatus jurídico de la capital de la República, hasta la forma en que la misma se ha venido implementando.

Asimismo, se comparten diversas consideraciones respecto de cómo debe ser la Constitución de la Ciudad de México, cuál debe ser su contenido mínimo para garantizar los derechos y libertades de los habitantes de la Ciudad, y se señala que la expedición de dicha *norma fundante* es un proceso complejo que supone grandes retos, pero los más importantes consistirán en que los principios, valores y demás disposiciones que la misma contenga, se plasmen en la legislación y se reflejen en mejoras a la calidad de vida de la población, enfatizando la importancia de la educación cívica en los procesos de formación de ciudadanía y fomentar la participación ciudadana.

Palabras clave: reforma política, Constitución, educación cívica, formación de ciudadanía.

ABSTRACT: This paper presents some considerations on the constitutional-building process in Mexico City: the constitutional reform that provided for the change in legal status of the capital and the way it has been implemented. It also discusses several thoughts regarding how the Mexico City Constitution should be, and what should be its minimum content to guarantee rights

1 Director Ejecutivo de Educación Cívica y Capacitación del Instituto Electoral de Distrito Federal. Correo electrónico: juanantonio.garza@ledf.org.mx.

and liberties to all citizens. Moreover, it argues that that civic participation and education are the most important elements to achieve improvements in the quality of life of all the people, reflecting constitutional principles.

Keywords: *Political reform, Constitution, Civic Education, Citizenship training.*

Introducción

El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones constitucionales en materia de reforma política de la Ciudad de México, con lo que se modifica la estructura jurídico-política del, hasta esa fecha, Distrito Federal y se generan cauces deliberativos respecto de lo que debe ser la Constitución local, sus contenidos, alcances e implicaciones y, de manera más relevante aún, la forma de implementación de la misma y su operatividad a través de la legislación secundaria.

En efecto, la reforma constitucional de referencia es producto de un amplio proceso de análisis y discusión sobre el papel y la naturaleza que, hoy en día, debe desempeñar la Ciudad de México, por su carácter dual de entidad federativa o demarcación territorial, sin tener la calidad de estado propiamente dicho, y el de ser la capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, circunstancia, que por sí misma, amerita un tratamiento distinto, en virtud de que sus órganos contaban con atribuciones acotadas e, incluso, en diversos sentidos, se encontraban supeditadas a los órganos federales de gobierno, como en la designación, ratificación o remoción de funcionarios; una función legislativa acotada y exclusión de la Asamblea Legislativa del Órgano Reformador de la Constitución; entre otras.

De igual forma, la reforma política de la Ciudad de México está orientada a generar equilibrios de poder. Por una parte, las jefaturas delegacionales pasan a ser alcaldías, que contarán con un Alcalde y un Concejo, lo que genera que las decisiones que se adopten en cada una de las alcaldías debe ser producto de los consensos entre el Alcalde y los concejales y ya no sean de carácter unipersonal, fortaleciendo así la representación, la deliberación y la democracia.

Asimismo, la reforma constitucional que se analiza abre cauces para que, a partir de las adecuaciones a la legislación secundaria que resulten necesarias, se fortalezcan los órganos de representación ciudadana que, en los términos actuales, son el vínculo más directo entre la ciudadanía y sus autoridades para

canalizar las necesidades y la problemática de la comunidad, así como para gestionar la atención o las soluciones que resulten pertinentes.

Así, en suma, la publicación del Decreto de referencia constituye un gran mérito para el país, pero a la vez, constituye un espacio propicio y una oportunidad para construir la Ciudad a la que todos aspiramos y que se traduzca, en los hechos, en mejoras en la calidad de vida de los habitantes de la misma, máxime si no se pierde de vista que la reforma constitucional y la próxima elección del órgano constituyente local y la posterior aprobación de la norma fundamental local son tan solo las bases o cimientos en que se erigirá la nueva configuración de la capital de la República y de ello se desprenderán retos para los que la Ciudad, sus autoridades, sus instituciones, sus habitantes, deberemos poder hacer frente para ser acordes a la realidad contemporánea de la ciudad, del país y del entorno internacional. En efecto, el reto para la capital de la República no radica únicamente en expedir su Constitución local y adecuar la legislación secundaria; sino en la implementación del nuevo orden jurídico de la Ciudad y que el mismo se refleje en mejoras a la calidad de vida de todos los habitantes de la misma.

Una vez expuesto lo anterior, es importante señalar que el objeto del presente ensayo consiste en plantear diversas consideraciones y reflexiones respecto de la relevancia para un Estado de contar con una Constitución, como un instrumento que establezca los fundamentos para la integración y funcionamiento de los órganos de poder público; la base de las relaciones de convivencia social y los derechos de los habitantes de la demarcación a que esa Constitución se refiere; los mecanismos de control y equilibrio de poder así como los procedimientos de creación normativa, particularizando estos conceptos al caso concreto de la Ciudad de México, esbozando los temas o rubros que, desde mi perspectiva, y de manera meramente enunciativa más no limitativa, debieran formar parte del contenido de la Constitución local, haciendo énfasis en aquellos orientados a la educación cívica y formación de ciudadanía, en tanto procesos formativos que no se agotan en un momento específico, sino que transcurren con el tiempo, de manera continua y permanente y cuyos resultados surten efectos en la calidad de ciudadanía y de democracia de la Ciudad. Por último, se propone un ejercicio de prospectiva respecto de los efectos de la implementación y operativización de la norma fundante que se expida, en la calidad de vida de los ciudadanos, ya que, como se señaló con anterioridad, desde mi perspectiva, los retos de la reforma política de la Ciudad de México no se agotan en expedir la Constitución local y, con arreglo a la misma ade-

cuar el entramado normativo e institucional, sino la implementación de ese nuevo marco normativo y que el mismo dé respuesta a las necesidades y la problemática que aqueja a los habitantes de la capital del país.

A efecto de lograr el objeto planteado, propongo el desarrollo de los tres apartados que describo a continuación:

El primero de ellos versa, esencialmente, sobre conceptos de Teoría Constitucional, para destacar, en primera instancia, qué debemos entender por una Constitución, para posteriormente discutir sobre las razones por las que resulta relevante un poder constituyente y la Constitución propiamente dicha, en tanto norma fundante para el desarrollo de un Estado o, como en el caso concreto de la Ciudad de México, una entidad federativa, así como sus interacciones con la Constitución general y las implicaciones para el régimen federal previsto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el segundo apartado, y tomando como punto de partida los dictámenes legislativos aprobados por las cámaras del Congreso de la Unión e, incluso las iniciativas que dieron lugar a los mismos, atendiendo a la teleología y deóntica de dichos instrumentos, se proponen algunos de los temas que, desde mi perspectiva, debieran formar parte de las deliberaciones y los contenidos de la Constitución local. Al respecto, no deben pasar desapercibidas las tendencias actuales en cuanto a control de la regularidad y las obligaciones del Estado mexicano ante la comunidad internacional a través de los tratados internacionales, tal como lo prevén diversas sentencias y resoluciones jurisdiccionales tales como: la sentencia dictada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Contradicción de Tesis 293/2011, de fecha 3 de septiembre de 2013 (Contradicción de Tesis 293/2011: 64).

A partir del esbozo de contenidos descrito en el párrafo precedente, se propone que el tercer apartado comprenda un ejercicio de prospectiva respecto de los alcances e implicaciones de la implementación y operativización de la Constitución, cuyos preceptos deberán reflejarse, en primera instancia, en la legislación secundaria que deberá adecuarse o expedirse para lograr la plena armonía del orden jurídico local y nacional; posteriormente, en sentido amplio, la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad, la educación cívica y los procesos de formación de ciudadanía.

1. Asamblea constituyente y Constitución

El 29 de enero de 2016 se publicó, en edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política de la Ciudad de México. El artículo 122 constitucional, reformado mediante dicho Decreto establece, en primera instancia, que la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa, y determina el contenido mínimo con que debe contar la Constitución de la Ciudad de México en cuanto a estructura jurídico política de la entidad; su forma de gobierno; normas y garantías para el goce y la protección de los derechos humanos; división territorial y gobierno de las alcaldías; ejercicio de la función electoral; procuración de Justicia; relaciones laborales; atribuciones de los poderes federales en la Ciudad de México en su calidad de sede de los poderes de la Unión; entre otros (CPEUM, art. 122, 2016).

Asimismo, el artículo Séptimo Transitorio del Decreto de mérito plantea que la elaboración de la Constitución local estará a cargo de una Asamblea Constituyente, que se integrará a razón de 60 diputados electos por el principio de representación proporcional; 14 designados por la Cámara de Diputados; 14 designados por el Senado de la República; 6 más designados por el titular del Ejecutivo local y 6 serán nombrados por el titular del Ejecutivo federal. La Asamblea Constituyente tendrá la finalidad específica de discutir, analizar y, en su caso, aprobar el proyecto de Constitución que remita el Jefe de Gobierno de la Ciudad (CPEUM, Séptimo Transitorio del Decreto del 29 de enero de 2016, 2016).

La disposición transitoria que se analiza refiere, asimismo, en sus fracciones VII y VIII, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) emitirá la convocatoria para la elección de los diputados constituyentes a más tardar dentro de los siguientes 15 días a partir de la publicación del Decreto, donde se establecerán las fechas y plazos para el desarrollo de las etapas del proceso electoral. Asimismo, se establece que el proceso electoral se ajustará a las reglas generales que apruebe el Consejo General del INE, las cuales deberán regular el proceso en atención a su finalidad (CPEUM, Séptimo Transitorio del Decreto del 29 de enero de 2016, 2016).

De acuerdo a lo anterior, de las disposiciones constitucionales referidas, se desprenden los siguientes elementos:

- La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía respecto de su régimen interior, no soberanía como los estados.
- Su organización jurídico-política se llevará a cabo de conformidad con su Constitución.
- La Constitución de la Ciudad de México será aprobada por una Asamblea Constituyente, en cuya integración intervendrán las cámaras del Congreso de la Unión; los titulares del Ejecutivo federal y local y los diputados constituyentes que sean electos por la ciudadanía de conformidad con la convocatoria y el procedimiento que lleve a cabo el INE.

En efecto, el Decreto de reforma constitucional que se analiza pone de manifiesto la necesidad de expedir una Constitución; sin embargo, para una comprensión integral del proceso constituyente, su finalidad, sus alcances, es necesario hacer un análisis pormenorizado en materia de constitución de estados y diseño y construcción institucional, no sólo para tener plena conciencia de las implicaciones del proceso, sino además, estar en condiciones de llevar a cabo un ejercicio de prospectiva respecto del contenido del texto fundamental a crear pero, más aún, respecto de los alcances e implicaciones que dichos contenidos habrán de tener, de manera directa, sobre la legislación secundaria que se emita o se adecue en términos de la propia Constitución; e indirectamente, sobre la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad.

De acuerdo a lo anterior, resulta necesario analizar qué debe entenderse por Constitución, de manera que, una vez que contemos con una definición integral del término, nos encontremos en aptitud de analizar las razones por las que el Órgano Reformador de la Constitución determinó el descrito, como procedimiento idóneo para la erección de la Ciudad de México como entidad federativa autónoma, con una norma fundamental propia.

Ahora bien, respecto del concepto de Constitución, es importante señalar que la doctrina ha sido particularmente prolífica sobre el tema, y que un importante número de las definiciones que se han propuesto atiende a diversos puntos de vista o aspectos sobre los que incide una Constitución. Al respecto, el tratadista Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

> El concepto 'Constitución' presenta diversas acepciones que han sido señaladas por la doctrina. Esta diversidad obedece a diferentes puntos de vista desde los cuales se ha tratado de definirlo. [...] Prescindiendo de la múltiple tipología y de la variadísima clasificación

> de 'las constituciones' a que conduce intricadamente la doctrina, nos atrevemos a sostener que las numerosas y disímiles ideal que se han expuesto sobre dicho concepto pueden subsumirse en dos tipos genéricos, que son: la constitución real, ontológica, social y deontológica, por una parte, y la jurídico positiva, por la otra.
>
> El primer tipo se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, en su existencia social dentro del devenir histórico, la cual, a su vez, presenta diversos aspectos reales [...] así como en el *desiderátum* o tendencia para mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos. Este tipo de constitución se da en la vida misma de un pueblo como condición *sine qua non* de su identidad (constitución real), así como en su propia finalidad (constitución teleológica), con abstracción de toda estructura jurídica.
>
> La constitución jurídico-positiva se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real o teleológica. Es dicha constitución, en su precariedad histórica, la que da origen al Estado. [...] Conforme a la lógica jurídica, toda constitución positiva debe ser el elemento normativo en que trascienden las potestades de autodeterminación y autolimitación de la soberanía popular, mismas que traducen el poder constituyente (Burgoa, 1999: 323).

Como se puede advertir, Burgoa define la Constitución a partir de dos componentes fundamentales. Por una parte, la naturaleza misma de un pueblo, su esencia, su cultura y sus aspiraciones; por la otra, una estructura jurídica que establece la estructura de los órganos de poder público y los mecanismos de control de la soberanía popular que, como lo determina el artículo 39 de la Constitución general, radica esencial y originariamente en el pueblo.

En sentido coincidente se expresa Hans Kelsen cuando afirma:

> Como quiera que se defina, la Constitución es siempre fundamento del Estado, la base del orden jurídico que pretende conocerse. Lo que se entiende siempre y ante todo por Constitución –y la noción coincide en este sentido con la forma de Estado—es que la Constitución constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas. Esta regla de creación de las normas jurídicas esenciales del Estado, de determinación de los órganos y del procedimiento

> de la legislación, forma la Constitución en sentido propio, originario y estricto del término. La Constitución es la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas y la forma como estos órganos habían de proceder; es decir, la Constitución es, en suma, el asiento fundamental del orden estatal (Kelsen, 2001: 14-15).

De la transcripción anterior se desprende con claridad que, en términos de Kelsen, una Constitución es el documento base para la integración de los órganos de poder público; el equilibrio de las fuerzas políticas en un momento determinado; así como para definir los procesos de creación normativa. La Constitución es, en este sentido, el fundamento de las normas jurídicas que regulan la conducta de los miembros de la comunidad y la de los órganos que a través de la misma se crean. Y ello resulta relevante para el caso de la Ciudad de México, no sólo por la constitución de órganos de poder público locales *per se*, sino porque subyace, en términos de la cultura constitucional de nuestro país y del sistema federal que nos rige, una Constitución General que establece, a la vez, métodos de formación normativa y de integración de órganos de poder.

Sin embargo, existen tratadistas que van más allá de los elementos expuestos por los autores citados y hacen énfasis en la constitución como elemento indicador del surgimiento de un Estado. Tal es el caso de Giuseppe de Vergottini, cuando afirma que:

> ...junto a las funciones reseñadas se han firmado e incluso han adquirido superioridad otras funciones de la constitución, todas ellas presentes ya en las constituciones liberales. Una de ellas es la función propiamente *constitutiva* del documento constitucional: la constitución atestigua ante la comunidad internacional el surgimiento de un nuevo componente que se afirma como sujeto con pleno derecho de la misma. Esto explica cómo, después de la independencia, todos los nuevos estados se apresuran a presentarse de modo formalmente positivo en la escena internacional en tanto dotados de una constitución propia (De Vergottini, 2011: 324).

De acuerdo a los tratadistas citados, existen elementos inmanentes a toda constitución, independientemente del tipo que sea o del régimen bajo el cual se expida, tales como un sentido de identidad propia y única de un Estado; la base para la organización de los órganos de poder público en cuanto a estructuras, integración, ámbitos competenciales y mecanismos de control y equili-

brios; un ideario o conjunto de principios y valores de acuerdo a la naturaleza, la cultura, la historia del pueblo para el que se emite.

No es casual, en este sentido, la alta influencia que el constitucionalismo estadounidense, así como el francés, ejerzan en las constituciones de un gran número de estados: respecto del primero, por cuanto a que toda Constitución debe contener la estructura, organización, equilibrios y medios de control de los órganos de poder público; el segundo, por cuanto a que toda Constitución debe contener un catálogo mínimo de derechos fundamentales para los gobernados. Un catálogo de derechos del individuo por el hecho de existir y garantías de defensa ante los abusos y excesos en el ejercicio del poder. Así, es inconcuso que la carga histórica de una constitución juega un papel determinante en la configuración del Estado de que se trate. En efecto, como lo señala Roberto Toniatti, el gobierno acotado es una de las características básicas del constitucionalismo moderno. Aunque está basado en diferentes premisas conceptuales, procesos históricos y fundamentos jurídicos, los estados occidentales como Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos, han establecido formas de gobierno constitucional que hicieron a la soberanía compatible con la sujeción a los límites inherentes a los derechos fundamentales de las personas y por una red institucional de pesos y contrapesos (Toniatti, 2015: 90).

Ahora bien, es importante considerar, que hasta el momento se ha hecho referencia a una Constitución de un Estado —país—, ante la comunidad internacional. Si bien la reforma política de la Ciudad de México no implica el surgimiento de un país, sí implica la modificación de la naturaleza jurídico-política de una de las entidades federativas que, como se señaló con anterioridad, presenta la particularidad de ser la capital de la República y sede de los Poderes de la Unión, de manera que si bien se le otorga mayor libertad de autoorganización, no alcanza la soberanía de que se encuentran investidos los estados.

En este orden de ideas, y con las debidas proporciones, relativas particularmente en cuanto al ámbito territorial de validad de la Constitución, los elementos descritos resultan aplicables al caso de la reforma política de la Ciudad de México, porque la Constitución que se expida no sólo será reflejo del momento específico que vive la Ciudad, su cultura, su diversidad, su problemática, de la que formamos parte todos sus habitantes; además, con la expedición de la misma se genera una identidad específica de la Ciudad ante el resto de entidades federativas, con características propias correspondientes a su especial naturaleza. De igual forma, la Constitución de la Ciudad de México deberá establecer tanto la estructura, organización y ámbitos competen-

ciales de los órganos de poder público en la entidad; deberá prever, asimismo, procedimientos de creación normativa, así como un catálogo de derechos de los gobernados e instrumentos, órganos y procedimientos para ejercerlos y hacerlos valer en caso de conculcación.

Ahora bien, una vez que se ha determinado, a partir de la revisión de la doctrina especializada, los elementos definitorios de una Constitución, es oportuno analizar, para el caso de la reforma política de la Ciudad de México, el procedimiento de integración de la Asamblea Constituyente y si este órgano, en efecto, daría cumplimiento efectivo a los fines que el Decreto de reforma a la Constitución general le confiere.

La cuestión planteada es pertinente, en primera instancia, porque es preciso analizar si este tipo de órgano constituyente es el idóneo para la expedición de una Constitución, atendiendo a todas las implicaciones del caso, tales como abrir los cauces deliberativos y de participación a todos los actores que deseen; por otra, si el diseño de este órgano, específicamente su integración, responden a los altos fines constitutivos que la Constitución general le otorga.

De acuerdo a lo anterior, primero es preciso analizar cuál es la racionalidad o el sustento de una Asamblea Constituyente y por qué, a juicio del Órgano Reformador de la Constitución, no se consideró que otro tipo de órgano tuviera a su cargo esta importante función.

Al respecto, debemos partir del hecho de que el artículo 40 constitucional determina fehacientemente que México se constituye en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (CPEUM, art. 40, 2016).

Por su parte, el artículo 41 de la propia norma fundamental establece que la soberanía se ejerce a través de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores (CPEUM, art. 41, párr. 1, 2016).

De acuerdo a los preceptos referidos, y en relación con el tema que nos ocupa, es inconcuso que la propia Constitución General de la República establece que el surgimiento de la Ciudad de México, en términos de su nueva estructura jurídico política, se llevará a cabo a través de los poderes constituidos. Ahora bien, tratándose de una entidad específica, se colige que los poderes y

órganos deben constituirse, y para ello debe existir un órgano superior, cuyo objeto sea, específicamente, establecer las bases conforme a las cuales se dará el surgimiento de la nueva estructura de la Ciudad: sus órganos, sus competencias, entre otros.

En el caso de la reforma política de la Ciudad de México, y según ya se refirió en el apartado introductorio de este trabajo, el artículo Séptimo Transitorio del Decreto de reforma constitucional determina que para la expedición de la Constitución de la Ciudad de México se integrará una Asamblea Constituyente, lo que lleva a cuestionarnos sobre la idoneidad de dicho órgano o alguno análogo para la expedición de la Constitución local, o bien, bajo qué mecanismos se pudo haber cumplimentado este objeto.

Al respecto, no debe perderse de vista que la propia Constitución general determina, por una parte, que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; asimismo, señala que nuestro país es una república democrática, representativa y federal; de igual manera, preceptúa que el poder público se ejerce a través de los Poderes de la Unión o los de las entidades federativas. Lo cual resulta relevante, al establecer una correlación con el artículo 135 de la propia Constitución, que determina los requisitos de procedibilidad de una reforma a la norma fundamental del país, a saber, voto de dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión —nótese que se requiere una mayoría calificada, superior respecto de la que se exige para reformas a la legislación secundaria—, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México (CPEUM, art. 135, párr. 1, 2016).

Como se puede apreciar, la propia Constitución establece un blindaje para su permanencia y estabilidad al fijar que si bien puede ser reformada, el procedimiento para ello es agravado y se lleva a cabo con la intervención de diversos órganos que, en conjunto, reciben la denominación de Órgano Reformador de la Constitución.

Lo anterior es relevante para el caso de la Ciudad de México, porque para que el pueblo de esta demarcación ejerza su soberanía, es indispensable la integración de los poderes públicos locales, para lo cual es necesario que antes, se expida la Constitución conforme a la cual se constituirán, integrarán y operarán dichos poderes. Asimismo, y de manera análoga a como lo establece la Constitución general en su artículo 135 ya referido, la expedición de la Constitución local no puede llevarse a cabo por los mismos órganos que en virtud de

la misma se constituyen, sino por un órgano diverso, con un procedimiento específico y suficientemente agravado o complejo. Una vez que se emita la Constitución local, ésta deberá prever, asimismo, un procedimiento de reforma que resulte agravado de manera que, si bien dicho documento fundante sea susceptible de reforma, las mismas se lleven a cabo con dificultad, para garantizar la permanencia y estabilidad del orden jurídico local. Existe, sin embargo, un aspecto cuyo estudio intencionalmente he pospuesto a este momento. Me refiero al estudio de la representatividad que distingue nuestro régimen político.

Como es del conocimiento general, la democracia representativa, frente a la directa, consiste en la toma de las decisiones públicas a través de representantes electos por la ciudadanía, ante la imposibilidad de que ésta concurra en su totalidad a un foro a discutir sobre un tema específico del interés público y adoptar acuerdos atinentes para la atención del asunto específico de que se trate. Entendida así, cobra sentido el hecho de que, bajo la democracia representativa, exista un sistema político electoral que prevé la postulación periódica de candidatos a cargos de elección popular, para que los ciudadanos emitan su voto a favor de la opción política de su preferencia. Es decir, bajo esta lógica, la integración de los órganos de gobierno y de representación popular son la manifestación de la voluntad ciudadana manifestada en las urnas.

Sin embargo, cuando se observa cómo se integrará la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se advierten situaciones que pudieran ser consideradas inconsistentes respecto del principio de representatividad, entendido en los términos descritos. Lo anterior, porque como se anticipó en el apartado introductorio, se trata de un órgano especial cuya integración será de 100 legisladores constituyentes, de los cuales sólo 60 serán electos por los ciudadanos, mientras que 40 restantes serán designados por diversos órganos constituidos, federales y locales. Ante esta circunstancia, ¿se debe considerar que se violenta el principio de representatividad, o más aún, al principio democrático por la integración que tendrá la Asamblea Constituyente o, por el contrario, existe una interpretación que salvaguarde dichos principios atento a la reforma política de la Ciudad?

El tema conlleva alto grado de complejidad, no sólo por los factores o aspectos que ya han quedado planteados, sino por la convergencia de otros que, si bien parecieran externos o menores, lo cierto es que en los hechos, tendrán un papel determinante en la configuración de la Asamblea Constituyente; de la

Constitución local y de la propia Ciudad, bajo su nueva estructura jurídico-política. Veamos:

a) *Número de integrantes.* El artículo Séptimo Transitorio del Decreto de reforma constitucional que se analiza determina que la Asamblea Constituyente se integrará de 100 diputados constituyentes. Sin embargo, en ninguno de los documentos que conformaron el proceso legislativo se exponen las razones por las que se consideró que ese número de legisladores era idóneo, y por las que, en cambio, se soslayaron criterios socio-demográficos que se toman en consideración para la determinación de la geografía electoral: densidad demográfica; características del territorio o accidentes geográficos; nivel socioeconómico, entre otros, aunado al hecho de que dicho número no es coincidente con la geografía electoral vigente, ya sea federal, que establece 27 demarcaciones territoriales en la Ciudad de México, o local, que cuenta con 40 distritos uninominales en el territorio del otrora Distrito Federal. Tampoco se tomó en consideración el criterio de que actualmente se cuenta con 16 jefaturas delegacionales, o algún indicador relativo al número de habitantes de la ciudad o al número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral o la Lista Nominal de Electores. En este sentido, la determinación del Órgano Reformador de la Constitución fue discrecional.

b) *Principio de representación proporcional.* El artículo Séptimo Transitorio referido también establece que 60 diputados constituyentes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal. En los procesos electorales constitucionales el principio de representación proporcional es aplicado para que las fuerzas políticas minoritarias alcancen representación ante las cámaras del Congreso de la Unión. La aplicación de dicho principio está en función del voto popular obtenido en las urnas. En el caso que nos ocupa no es así. No hay procedimiento aplicable y deberá desarrollarlo el Instituto Nacional Electoral. Sin embargo, de las pautas que determina el propio precepto Transitorio que se analiza se desprenden los siguientes criterios:

- Designación de diputados constituyentes a partir de los candidatos independientes que hubieren obtenido el registro correspondiente.
- A los partidos políticos, de conformidad con el artículo 54 constitucional, y a partir de un nuevo cociente será resultado de dividir la

votación emitida, una vez deducidos los votos obtenidos por los candidatos independientes, entre el número de diputaciones restantes por asignar.

Por otra parte, si bien es cierto que los ciudadanos podrán consultar la lista de candidatos a diputados constituyentes postulada por cada partido político, lo cierto es que no existe vinculación ni correspondencia o corresponsabilidad del Diputado con la ciudadanía, ya que si bien accederán al cargo por el voto popular, no estarán asociados a una demarcación o territorio específicos, lo que pudiera difuminar su corresponsabilidad social y con la función constituyente.

c) *Intervención de órganos y Poderes federales y locales.* El multicitado artículo Séptimo Transitorio determina, asimismo, que de los 100 diputados constituyentes, 14 serán designados por la Cámara de Diputados; 14 más por la Cámara de Senadores; 6 por el titular del Ejecutivo Federal y 6 más por el titular del Ejecutivo local. Circunstancia que ha sido percibida por ciudadanos y organizaciones sociales como no democrática y como un factor que, en los hechos, generará mayorías ficticias provocando sobrerrepresentación de alguna fuerza política, en detrimento de otras.

   Llama la atención, en este sentido, que el propio Comisionado para la reforma política de la Ciudad de México haya admitido ante medios de comunicación que la integración de la Asamblea Constituyente sea dudosamente democrática y que sustente sus afirmaciones en que los partidos políticos que en el ámbito federal son mayoritarios, pero no lo son en la Ciudad, hayan creado mayorías artificiales para aprobar la reforma en este sentido (Romero *et al*., 2016).

   De igual forma, resulta relevante que la crítica que se formula no sea novedosa y que algunos actores políticos se hayan pronunciado por el hecho de que los 100 legisladores constituyentes debieron ser electos por el voto ciudadano (Luege, 2016).

   Si bien el Órgano Reformador de la Constitución cuenta con libertad plena para adecuar el texto de la norma fundamental de la república en un sentido o en otro, la cuestión que se analiza, en los hechos, puede dar lugar a situaciones de sobrerrepresentación o mayorías ficticias, pues es claro que los diputados constituyentes que sean designados por las cámaras del Congreso de la Unión o por los titulares del Ejecutivo federal o local serán proclives a la defensa de los intereses de quien los designó al cargo y, en el caso de diputados y senadores designados al

Constituyente, más que a la Cámara en sí, podrían llegar a enarbolar la defensa de los intereses de sus partidos y grupos parlamentarios lo que, a la vez, provocaría que se soslayen los intereses de la colectividad, situación contraria a los principios y valores que sustentaron la reforma política de la Ciudad de México.

No debe pasar desapercibido, que aunado al hecho de que el Órgano Reformador de la Constitución no tiene obligación de actuar en tal o cual sentido o de diseñar una determinada integración de la Asamblea Constituyente, más allá del conflicto ético y de responsabilidad social que pudiera generarse a partir de la cuestión descrita, no debe pasar desapercibido que las cámaras del Congreso de la Unión, el Presidente de la República y el Jefe de Gobierno de la Ciudad fueron electos por la ciudadanía mediante voto libre, secreto y directo, de manera que, en los hechos, se encuentran dotados de la legitimidad que les otorgó la ciudadanía con su voto y que no es ajeno que, atendiendo al principio de representatividad, designen funcionarios, comisionados, por así llamarlos, para el desempeño de funciones específicas, tal como ya ocurre respecto de múltiples actividades públicas, como el nombramiento de funcionarios: Se designan funcionarios que ejercerán un cargo público que incide en la ciudadanía, no porque los ciudadanos los elijan directamente, sino porque lo hacen funcionarios electos por la ciudadanía. ministros de la Suprema Corte de Justicia; magistrados del Poder Judicial Federal; consejeros electorales del Instituto Nacional Electoral, son claros ejemplos de lo que se expone, porque son designados por uno de los poderes u órganos integrados por el voto popular, no directamente por los ciudadanos.

Circunstancia que, por lo demás, se ve robustecida por el hecho de que así lo determinó y consideró viable el Órgano Reformador de la Constitución que, como ha quedado expuesto, es de carácter supremo ante cualquier otro poder u órgano constituido.

d) *Operación de la Asamblea Constituyente.* De acuerdo con el artículo Transitorio multirreferido, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México deberá analizar, discutir y, en su caso, aprobar el proyecto de Constitución que presente el Jefe de Gobierno, lo que implica que la elaboración primigenia de dicho documento fundamental no estará a cargo del constituyente local, sino que se confiere dicha responsabilidad a la Jefatura de Gobierno.

Como se aprecia, el Órgano Reformador de la Constitución determinó que la alta responsabilidad de expedir una Constitución para la Ciudad de México no estuviera a cargo exclusivamente de un órgano específico, sino que diseñó un entramado institucional de relaciones de coordinación en el que intervienen, como ya se ha expuesto, órganos federales y locales.

Ahora bien, si el Jefe de Gobierno presentara el proyecto de Constitución, no se descarta que al seno de la Asamblea Constituyente éste sea modificado. Aun cuando el proyecto debe contener una estructura específica y apartados que incluso pudieran darse por sentados, como un catálogo de derechos fundamentales para los capitalinos, no debe soslayarse el hecho de que dicha propuesta pudiera ser reorientada a los intereses y expectativas de grupos específicos, como algún partido o sector mayoritario en el constituyente local.

En este sentido, si bien el constituyente y la propia Constitución serán manifestación prístina de la democracia de la Ciudad y la legitimidad de los poderes constituidos, ello no implica que no exista el riesgo de que el proyecto primigenio sea reorientado a una perspectiva o visión específicos, de modo que, como capitalinos, debemos ser atentos y cuidadosos acerca de cómo habremos de emitir nuestro voto para la integración de este órgano que si bien es de carácter transitorio, su importancia es toral en la construcción del entramado normativo e institucional de la Ciudad; las reglas de convivencia y, en sentido amplio, de nuestra democracia.

e) *Intervención de la ciudadanía en el proceso constituyente.* Además de los anteriores, uno de los aspectos que mayor repercusión tendrá en la integración y el adecuado funcionamiento de la Asamblea Constituyente consiste en el número de ciudadanos que intervendrá en la misma. Al respecto, para el análisis de este inciso resulta necesario hacer una división en dos secciones: por una parte, lo relativo a la integración y funcionamiento de la Asamblea Constituyente; por otra, la participación ciudadana desde el punto de vista electoral: la concurrencia a las urnas para emitir el voto a favor de la opción de nuestra preferencia.

Por lo que se refiere al primer tema, es necesario precisar, en primera instancia, que cuando se alude al número de ciudadanos, no se hace referencia a quienes tienen esta calidad, en términos de lo establecido por el artículo 35 constitucional, pues en este sentido, todos la tienen, ya que es uno de los requisitos establecidos por la convocatoria expedida

por el INE y que se publicó en edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2016. Por el contrario, y para efectos de este inciso, al número de ciudadanos que no tienen filiación o vinculación partidista pero que aspiran a un escaño en el constituyente local: los denominados candidatos independientes.

En la convocatoria aprobada por el INE se prevén los requisitos que los ciudadanos que aspiren a una candidatura independiente para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México deberán cumplir en un plazo breve, mismos que han sido considerados por los aspirantes como excesivos y desproporcionados (López, 2016) y, por parte del Instituto Nacional Electoral, como muy difíciles de cumplir (Flores, 2016). En efecto, entre los requisitos que dicha convocatoria determina se encuentra la constitución de una Asociación Civil para la administración de los recursos que reciban; la obtención de 73,792 firmas de apoyo ciudadano; y, es importante señalarlo, la versión original de esa convocatoria también exigía que cada firma de apoyo ciudadano fuera acompañada de copia fotostática legible de la credencial para votar correspondiente, requisito que fue eliminado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al dictar sentencia en el expediente identificado con la clave SUP-RAP-071/2016 y sus acumulados, por considerar que es un requisito que no se encuentra en la ley, que resulta excesivo y desproporcionado y que no abona al ejercicio del derecho de ser votado, máxime cuando existen otros mecanismos para verificar el respaldo ciudadano (Sentencia SUP-RAP-071/2016 y acums.).

El cúmulo de requisitos que se determinó para la procedencia de candidaturas independientes puede representar un serio obstáculo a la participación de ciudadanos sin filiación partidista en el órgano constituyente de la Ciudad, lo que se ha considerado por diversos sectores sociales como no democrático, ya que no se trata únicamente de la obtención y cumplimiento de todos los requisitos, sino además, una vez obtenida la candidatura, se busque el voto ciudadano para la jornada electoral del 5 de junio. Si bien el Decreto de reforma constitucional del pasado 29 de enero de 2016 establece una preferencia de los candidatos independientes para la asignación de los 60 escaños, objetivamente la consecución de esa meta es de una dificultad considerable. De hecho, a propósito de ello, también se han manifestado declaraciones por cuanto a que quienes tendrían posibilidades de cumplir la totalidad de requi-

sitos son líderes gremiales o exmilitantes de algún partido político, lo que lesiona la figura de candidaturas independientes, así como la integración del órgano constituyente local. Tal es el caso, por ejemplo, del líder sindical de bomberos en la Ciudad de México, que entregó a la autoridad electoral más de 90,000 firmas, pero ha sido señalado de haber ejercido actos de coacción a los agremiados para que le apoyaran en este cometido, circunstancia a todas luces cuestionable y respecto de la cual se ha afirmado que no está considerada como ilícita en los Lineamientos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, lo que pone en entredicho el entramado normativo e institucional que rige la operación de las candidaturas independientes para cualquier proceso electivo que se lleve a cabo en el país (Ruíz-Palacios, 2016).

Por lo que se refiere a la segunda parte del planteamiento que se analiza en este inciso, es inconcuso que los incisos anteriores pueden incidir en la participación ciudadana el día de la jornada electoral, más allá y con independencia de la adecuada organización y logística del proceso electoral y de las acciones de difusión que se desplieguen. Se trata, sin duda, de un fenómeno multifactorial respecto del que no habría causa única específica; sin embargo, todo ello se encuentra estrechamente vinculado al hecho de que, tal como lo demuestran diversos estudios, entre otros, el Informe Latinobarómetro 2015 (Latinobarómetro, 2015: 33-75); el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México (IFE, 2014:115-147); o la Quinta Encuesta sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas llevada a cabo en 2012 por parte de la Secretaría de Gobernación (Segob, 2013: 21-34) los ciudadanos mexicanos tienen alto grado de desconfianza en sus instituciones y en los partidos políticos, aunado al hecho de que un alto porcentaje ha manifestado estar insatisfecho con la democracia.

En todo caso, queda a las autoridades encargadas, de manera directa o como coadyuvantes en la organización y desarrollo de la elección de la Asamblea Constituyente, desplegar todas aquellas acciones necesarias, orientadas a fomentar y propiciar la participación ciudadana, que no se agota en la sola emisión del sufragio, sino que conlleva e implica el involucramiento de los ciudadanos en el acontecer de la Ciudad y del país y la participación activa en la gestión pública.

Ahora bien, al momento de la publicación de este ensayo ya se habrá llevado a cabo la elección de la Asamblea Constituyente y, probablemente habrá concluido su objeto o estará en vías de agotarse. Circunstancia

que permitirá, a ese momento, llevar a cabo una evaluación en términos de eficiencia, eficacia y los demás indicadores que el especialista que analice la cuestión determine, para saber si se trató de un órgano que se desempeñó de manera adecuada o, en su caso, se contará con elementos para establecer un balance respecto de qué debió corregirse o mejorarse e, incluso, los aspectos que resultaron positivos. En todo caso, en este momento deseo destacar que, con independencia de los resultados, nos encontramos ante acontecimientos históricos a los que todos debemos abonar en aras de una democracia y una ciudadanía más desarrollada, más involucrada en el ejercicio de la función pública y en la calidad de vida de la comunidad.

2. ¿Cómo debe ser la Constitución de la Ciudad de México?

En el apartado anterior se analizó de manera pormenorizada cuál es el concepto de Constitución, particularizando las definiciones recabadas al caso de la Ciudad de México. También se analizó el papel de la Asamblea Constituyente y se revisaron diversos rubros que pudieran incidir en el adecuado desempeño de la misma o bien, que representan críticas a su diseño, integración y funcionamiento que diversos actores han formulado.

Una vez que ya contamos con este bagaje de información, lo procedente es llevar a cabo un ejercicio de visualización y prospectiva respecto de lo que, bajo nuestra perspectiva, debe ser la Constitución Política de la Ciudad de México: ¿Qué quiso el Órgano Reformador de la Constitución? ¿Cuál debe ser el contenido mínimo indispensable de la Constitución?

Para dar respuesta a estos y otros cuestionamientos respecto del proceso constituyente de la Ciudad de México, no se deben perder de vista los aspectos definitorios de una Constitución referidos en el apartado precedente y que, en síntesis, consisten en un reflejo de las circunstancias políticas, sociales, culturales, etcétera, en que se encuentra la sociedad de la entidad para la que se emitirá la Constitución; un catálogo de derechos fundamentales en sus más diversas modalidades, así como las instituciones, órganos y procedimientos para hacerlos valer en caso de que sean conculcados; la estructura, integración y competencia de los órganos de poder público, así como sus interacciones; el proceso de creación normativa, en congruencia con la Constitución local y la general.

El proceso legislativo de la reforma política de la Ciudad de México resulta particularmente relevante, porque a través de los distintos documentos que lo conforman se denota la circunstancia imperante en que se sustenta o que motiva la reforma, así como las expectativas de la misma: a dónde se quiere llegar o respecto de qué se están estableciendo bases para el futuro de la Ciudad.

A manera de ejemplo, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; y de Estudios Legislativos, Primera, que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política del Distrito Federal analizado en sesión del pleno del Senado de la República el 14 de diciembre de 2014, da cuenta de las razones por las que se consideró atinente y oportuna la reforma política, entre otras, las siguientes:

> El gobierno de la Ciudad de México ha sufrido diversas transformaciones a lo largo de los últimos años, principalmente como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han acaecido en nuestro país, lo que ha permitido su evolución como un ente jurídico-político con particularidades propias de una entidad federativa y, a la vez, limitantes que no le permiten homologarse con los Estados de la Unión.
>
> La propuesta de reforma en discusión plantea, en esencia, transformar de fondo la naturaleza jurídica del Distrito Federal y lograr la autonomía para determinar su régimen interior en condiciones similares a las demás entidades federativas que integran nuestro Pacto Federal, manteniendo dos características que no deben modificarse: ser la capital de la República y ser la sede de los Poderes de la Unión.
>
> [...] El Distrito Federal no es solamente la sede de los Poderes de la Unión, sino que además en términos de lo que dispone el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una entidad que forma parte de la Federación. A pesar de ser una entidad federativa, el Distrito Federal no comparte la misma naturaleza que las demás, pues existen marcadas diferencias entre un Estado de la República y el Distrito Federal, tales como:
>
> 1. El Distrito Federal no es autónomo en lo concerniente a su régimen interior (no cuenta con Constitución propia).

2. A diferencia de los estados, no cuenta con Gobernador, sino Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni ayuntamientos, sino "delegaciones".
3. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en el procedimiento de reformas a la Constitución general. No es Congreso Local.
4. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no interviene en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes.
5. El artículo 124 constitucional señala que las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entienden reservadas a los estados, mientras el artículo 122 señala que todo aquello que no esté expresamente conferido al Distrito Federal se entiende reservado a la Federación.

La ausencia de autonomía del Distrito Federal lo convierte en una entidad *sui generis*, en un *cuasiestado* o un *semiestado* por no disponer de una Constitución propia (Senado, 2014: 306-312).

Si bien de la transcripción anterior se desprende con claridad que el eje esencial de la reforma política fue revertir una desventaja histórica en la que se encontraba el entonces Distrito Federal respecto de los estados y hacer las adecuaciones necesarias para garantizar la armonización del orden jurídico en vigor, como se anticipó en los apartados precedentes, más que la expedición del texto constitucional propiamente dicho, lo relevante será la estructura que se dé a la Constitución local, sus contenidos, su racionalidad y alcances y, más aún, cómo esos contenidos constitucionales se plasman en la legislación secundaria y se desarrollan en la práctica, pues en última instancia, será en la implementación de la normatividad —constitucional y secundaria— que se refleje el ideario político, las normas, los principios y valores de la sociedad capitalina reflejados en esa Constitución y que incidirán de forma directa en su calidad de vida.

Es en este sentido, particularmente atinada la opinión del Ministro José Ramón Cossío cuando analiza el papel de la Ciudad en la Constitución:

> Lo que la reforma constitucional de enero hizo con el DF, fue transformarlo jurídicamente en una entidad federativa. Este tema es ahora el género, y los estados y la Ciudad de México sus especies. Ello es así, pues mientras a los primeros se les reconoce soberanía, a la segunda autonomía. No se trata de un mero tecnicismo o de un uso ingenioso de los términos jurídicos. A diferencia de lo que acontece con los estados,

> donde los poderes federales encuentran escasa participación en el ejercicio de sus competencias, tratándose de la Ciudad de México los poderes federales deben emitir las leyes que permitan la coordinación entre unos y otros, asignar los recursos presupuestales que requiera para su funcionamiento, actuar sobre el jefe de la fuerza pública de la Ciudad y tener bajo su exclusiva jurisdicción los bienes federales.
>
> [...] Las propuestas que hayan de surgir del grupo de redactores, y los resultados que hayan de alcanzar los Constituyentes de la Ciudad, tendrán que darse en el marco de los artículos constitucionales. Ello puede resultar obvio. Sin embargo, es importante recordarlo para garantizar la validez normativa de la Constitución local, así como impedir atrofios competenciales donde, aquello que se piensa será la solución, termine por ser causa de nuevos y complejos problemas (Cossío, 2016).

En el mismo orden de ideas, resultan atendibles y loables los foros deliberativos que diversas instituciones han organizando para que los diversos sectores de la sociedad manifiesten propuestas respecto de los contenidos que debiera incorporar la Constitución de la Ciudad de México. Tal es el caso, por ejemplo, del Foro: "La Participación Ciudadana en el marco de la Constitución de la Ciudad de México", organizado conjuntamente por el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral y la Asamblea Legislativa, todos del Distrito Federal, celebrado el 3 de marzo de 2016. Dicho espacio tuvo por objeto que organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general presentaran propuestas para que los organizadores las canalicen a la Comisión Redactora del proyecto de Constitución que será remitido a la Asamblea Constituyente (IEDF, 2016).

Otro ejemplo relevante de este tipo de espacios deliberativos son los foros organizados por el Instituto Electoral del Distrito Federal que dieron inicio el 11 de abril y que, desde el 25 de marzo anticiparon sus consejeros electorales orientados, justamente, a que la población pueda exponer propuestas, inquietudes y demás comentarios en torno de lo que, desde su perspectiva, debiera ser y debiera contener la Constitución (Contreras, 2016).

Es incuestionable, asimismo, que existen otros instrumentos que también podrían ser valorados en el proceso de elaboración del proyecto de Constitución local, habida cuenta que contienen las opiniones de importantes sectores de la sociedad sobre diversos aspectos de la Ciudad, del sistema democrático, entre otros. Por ejemplo, los resultados de la "Consulta Infantil y Juvenil 2015", en la que niños y jóvenes pudieron emitir opinión sobre temas que afectan su cotidianeidad (INE).

Todos esos espacios son relevantes y convenientes, pues no sólo permiten recabar las propuestas ciudadanas, sino además, constituyen acciones de fomento a la participación ciudadana. Si la Constitución es el reflejo de la circunstancia particular de la sociedad en un momento determinado, es inconcuso que no se podría afirmar que se trata de un documento incluyente, si no es producto de haber llevado a cabo un exhaustivo ejercicio de consulta en el que los más diversos sectores de la sociedad, por minoritarios que pudieran parecer, hallan asidero a sus necesidades, expectativas e, incluso, reclamos.

Pero los foros y demás ejercicios de consulta y deliberativos son sólo algunas de las actividades que se llevan a cabo en el proceso de elaboración del proyecto de Constitución, pues, la Comisión Redactora, a la vez, sostuvo encuentros con especialistas en diversas disciplinas y campos del conocimiento para que pudieran plantear propuestas sobre los temas que, se ha considerado, deben ser materia de regulación en la Constitución.

No obstante todo lo anterior, la pregunta subsiste: ¿Qué contenidos debe incorporar la Constitución de la Ciudad de México? Tenemos ya, a partir de lo expuesto hasta este momento, diversos referentes o parámetros respecto del contenido de la Constitución; sin embargo, por su nivel de abstracción o generalidad pudieran resultar de difícil comprensión por lo que, de manera enunciativa, más no limitativa, a continuación enumero lo que, desde mi punto de vista, debiera ser el contenido mínimo indispensable de la Constitución de la Ciudad de México:

a) *Catálogo de derechos fundamentales.* Estamos ciertos, por una parte, de que la Constitución general será el marco de referencia de la Constitución local; por otra parte, es un hecho incontrovertido que en los últimos años, el Estado mexicano ha dado pasos agigantados para incorporar al entramado normativo e institucional vigente, diversos derechos de los individuos, ya sea por la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales, que de conformidad con el artículo 133 constitucional tienen rango de Ley Suprema de la Unión o bien, a través de interpretaciones jurisdiccionales. La Constitución Política de la Ciudad de México constituye, en este sentido, un espacio propicio y una oportunidad para incorporar, de origen, todos los principios, valores y derechos que hoy se reconocen a los individuos en territorio mexicano incluyendo algunos de los que últimamente han cobrado especial relevancia, como el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y los relativos a la sustentabilidad medioambiental y potenciando otros, como los derechos de los niños; de

comunidades indígenas; de participación política, entre otros, además de positivizar expresamente, es decir, incorporar a la normatividad, interpretaciones jurisdiccionales sobre diversos derechos y que han resultado relevantes al orden público (CNDH).

En el mismo sentido, la Constitución debe fomentar la participación ciudadana. Si bien ya existe un ordenamiento específico de la materia, no se pierde de vista el hecho de que la participación ciudadana se rige por diversos principios que deben ser tutelados por la Constitución, aunado al hecho de que la participación ciudadana, en sentido amplio, no se circunscribe a la concurrencia a las urnas en procesos electorales para la renovación de poderes públicos, sino en ejercer incidencia real en los procesos públicos. Visto así, la participación es un instrumento invaluable de formación de ciudadanía porque a través de la misma, el ciudadano se mantiene informado, participa activamente en su entorno público y exige resultados a sus representantes y gobernantes, lo que conlleva mejoras en la calidad del servicio público, por cuando a la subyacencia de que la gestión de un servidor público en particular puede ser evaluada —y sancionada— por la vía electoral. Circunstancia que se ve robustecida en la actualidad, con la regulación reciente de la reelección hasta por 3 períodos consecutivos, aspecto que, de igual forma, debe retomar la Constitución local.

b) *Procesos de creación normativa.* Si bien, se reitera, el marco general es lo dispuesto por la Constitución General de la República, es inconcuso que la norma fundante local deberá prever el proceso legislativo local en cada una de sus etapas, así como los procesos de expedición de otros ordenamientos, tales como los reglamentos y otra normatividad administrativa, como parte de las atribuciones de los órganos correspondientes.

Este apartado es relevante, asimismo, porque permitirá incorporar a rango constitucional mecanismos de participación ciudadana en la formación de leyes. Tal es el caso, por ejemplo, de la iniciativa ciudadana, o incluso, del referéndum, que constituirá la obligación de los órganos públicos de someter a la aprobación ciudadana un determinado ordenamiento antes de que entre en vigor.

En cualquier caso, en este apartado deberán establecerse los requisitos de procedibilidad de una iniciativa; materias susceptibles de legislación local; proceso de turno, dictaminación y aprobación de las iniciativas;

quorum de sesión y para la aprobación de leyes, así como de reformas a la propia Constitución, entre otros.

c) *Estructura, organización y funcionamiento de los poderes públicos locales.* Se trata, muy probablemente, de uno de los apartados que mayor complejidad entraña en el proceso constituyente, porque no se refiere a la mera enunciación de órganos y atribuciones, sino de la forma en que éstos interactúan, se coordinan y ello tiene como efecto los programas y políticas que se implementan e inciden en la calidad de vida de la sociedad.

En primera instancia, me parece, se debe distinguir entre los órganos que son electos por el voto popular, de aquéllos que se integran por un procedimiento diverso. Respecto de los primeros, previo a la determinación de los órganos y sus atribuciones, es necesario que la Constitución regule las bases generales con arreglo a las cuales dichos órganos serán electos, es decir, el sistema político electoral, en el que se deberá contemplar no sólo el proceso de organización y desarrollo de los procesos electorales, sino la forma de integración de los diferentes órganos: principios electorales, por ejemplo, y criterios para su aplicabilidad, tales como la determinación de la geografía electoral y de participación ciudadana, los criterios territoriales y sociodemográficos aplicables para la determinación de cada una; el número de legisladores que integrarán el Congreso local y la proporción en que se aplicarán los principios de mayoría y de representación proporcional, en su caso; la participación de partidos políticos y ciudadanos; la observación electoral y los medios de impugnación que resulten procedentes en el ámbito local.

Respecto de los órganos que no son electos por el voto popular, es necesario verificar que los procedimientos de designación de los titulares de los mismos sea democrático, es decir, que permita y fomente la participación igualitaria de todo ciudadano que cumpla los requisitos para dicho cargo y que dicho procedimiento no genere sesgos o proclividades a favor de algún actor político o grupo de interés que pudiera llegar a tener indebida injerencia en su actuación, para lo cual debieran diseñarse mecanismos de blindaje que vayan más allá de evaluaciones de conocimientos y que éstos se apliquen, preferentemente, por instituciones diversas y ajenas a los órganos resolutores, diseñando, en la medida de lo posible, controles que eviten que los resultados del órgano evaluador puedan llegar a ser alterados o modificados por ninguna razón o circunstancia.

Una vez que se cuenta con procedimientos específicos respecto de la integración de los órganos públicos, lo procedente es que la Constitución de la Ciudad establezca sus ámbitos de competencia, sus atribuciones y los rubros o materias en los que podrán actuar de manera conjunta o coordinada, remitiendo a la legislación secundaria el detalle respecto de los sujetos regulados por cada órgano, los servicios o trámites que se desahogan ante el mismo; el catálogo de infracciones en que podrían incurrir dichos regulados, así como las sanciones a que pudieran hacerse acreedores, señalando, en todo caso, las bases generales de los procedimientos a desahogar y las circunstancias particulares que deberá atender la autoridad resolutora en su actividad de determinación de individualización de sanciones.

En el caso de los órganos a los que la Constitución reconozca autonomía, además de las atribuciones con que cuenten en razón de su materia, durante el proceso constituyente también debiera reflexionarse respecto de si esas atribuciones debieran fortalecerse o incrementarse a efecto de que las determinaciones de esos órganos se encuentren dotadas de vinculatoriedad, así como de instrumentos para exigir el incumplimiento ante la actitud contumaz del infractor.

Una vez que se han diseñado los órganos, sus ámbitos de competencia y sus atribuciones, resultará necesario, asimismo, establecer mecanismos de control para evitar, por una parte, que un órgano público interfiera o ejerza indebidamente las atribuciones de otro; o bien, que algún órgano público afecte de forma indebida o ilegal la esfera jurídica de los particulares, así como los órganos jurisdiccionales con competencia para conocer de este tipo de controversias, cuya independencia e imparcialidad deben estar garantizadas en la propia Constitución.

Los incisos anteriores son un esbozo del contenido que, desde la perspectiva de este trabajo, debiera incorporar la Constitución de la Ciudad de México; sin embargo, no son excluyentes de cualesquiera otros que la Comisión Redactora o la propia Asamblea Constituyente consideren relevantes atento al momento específico que vive la Ciudad en diversos aspectos, ni menos aún, de los que la ciudadanía pudiera aportar a través de los diferentes espacios deliberativos que se han creado para tal fin. En todo caso, me parece, es importante tener permanentemente en consideración el hecho de que, como lo señala la doctrina, la Constitución es reflejo del momento político específico de la entidad; de las necesidades, intereses y expectativas de la sociedad, y es

ahí donde radica el reto primordial del proceso constituyente, en lograr que todos esos principios, valores, reglas, mecanismos, procedimientos, autoridades, órganos, instituciones y, en suma, el entramado normativo e institucional que se diseñe, se traduzca de manera efectiva en mejoras sustantivas a la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México, desde la satisfacción de necesidades básicas o elementales, hasta procesos complejos de organización administrativa, jurídica y política de la Ciudad en ejercicio de la autonomía que le confirió la Constitución general.

Se trata, en todo caso, de que quienes tienen a su cargo la alta encomienda de elaborar el texto constitucional, no sólo atiendan al momento específico de la Ciudad, sino además, que lleven a cabo un ejercicio de visión a futuro y de prospectiva que permita a la Constitución dar respuesta a cuestionamientos sobre el rumbo o el destino al que se dirigirá la capital de la República en el mediano y largo plazos y prevalezca en todo momento, un sentido social: el eje rector de esta norma fundante debe ser, en todo momento, la mejora de las condiciones actuales y que motivaron la reforma política y la expedición de esta Constitución local.

3. La Constitución de la Ciudad de México en la práctica

Una vez superado el gran reto que representa la elaboración de una Constitución local, con todas sus implicaciones, es necesario llevarla a la práctica, a la operación. El primer reto es adecuar el orden jurídico local a sus principios y postulados. No adecuaciones de mera nomenclatura, sino reconfigurar el sistema político y social que sustentan la ciudad para lograr mejorar la calidad de vida de los capitalinos. Lograr que sea una Constitución social, sustentada en principios de justicia y equidad.

Como se ha señalado en los apartados precedentes, la Constitución de la Ciudad de México habrá de ser resultado de las propuestas presentadas por ciudadanos y organizaciones, de manera que refleja la pluralidad cultural y social de la misma, es decir, su gran complejidad, al ser una de las ciudades más grandes, más heterogéneas, más plurales y diversas en el mundo, lo que, a la vez, la erige como una ciudad de gran riqueza social y cultural.

Es en esa coyuntura específica en la que el reto de llevar la Constitución a la práctica cobra relevancia, pero más que el propio texto constitucional, que

éste, en efecto, sea capaz de traducirse, más allá de la concepción discursiva, en mejoras significativas en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad. Es en este mismo sentido, que el compromiso de cada órgano de autoridad, de cada funcionario, cada ciudadano, cada organización se hace necesario: construir la Ciudad a la que aspiramos es una responsabilidad conjunta y todos estamos llamados a contribuir a su materialización y si bien la Constitución es la base o estructura conforme a la cual se habrá de dar dicha construcción, es a través de la legislación secundaria, a los programas y políticas que tanto de la Constitución como de las leyes deriven y, en general, los actos de aplicación e implementación de esas normas y políticas, acompañados del seguimiento ciudadano, que se concretará la mejora social a que me refiero. De lo anterior se colige la importancia de cada individuo en la concreción de los postulados, principios y normas constitucionales y las disposiciones que de la misma deriven. Nadie, bajo circunstancia o motivo alguno, puede ser excluido o aislado en este proceso, pues todos, con independencia de sus particularidades, tienen aportaciones que hacer a la reconfiguración de la Ciudad de acuerdo a su nueva Constitución: niños, mujeres, jóvenes, adultos, adultos mayores, comunidades indígenas, personas que padecen alguna discapacidad, estudiantes, empleados, servidores públicos y toda la sociedad en su conjunto es corresponsable en este importante proceso. El reto no es menor pero la meta es significativa y debe ser gratificante. Sin duda atractiva para emprender el esfuerzo.

Ahora bien, se ha señalado con anterioridad que uno de los principales retos de la nueva configuración de la Ciudad, con motivo de la expedición de su Constitución será la legislación secundaria: adecuar las leyes que se encuentran vigentes, pero que ameritan modificaciones para ser congruentes y acordes con la Constitución de la Ciudad, así como expedir aquéllas que resulten necesarias para garantizar la plena operatividad y eficacia de los postulados constitucionales. Sin embargo, el reto trasciende el aspecto meramente legislativo, en el que aparentemente, quienes estamos fuera de esa actividad pudiéramos permanecer indiferentes a la dinámica de la Ciudad. Según se ha señalado en párrafos precedentes, el compromiso de reconfiguración de la Ciudad es de todos y es indeclinable. Analicemos por qué:

Además de las razones que se expusieron en el primer apartado de este trabajo, en el sentido de que la Constitución es reflejo de un momento específico de la sociedad para la que se emite y es una expresión de las características de la misma, el ideario plasmado en la Constitución se va a hacer tangible a través

de acciones específicas por parte de autoridades y ciudadanos. Visto así, para que el individuo pueda disfrutar las libertades, ejercer los derechos y cumplir con los deberes y obligaciones que la Constitución y las leyes le establezcan, es necesario, en primera instancia, que sea consciente de los mismos: Que existe un catálogo de derechos y prerrogativas que se han establecido para que los ejerza, y si existiera algún obstáculo para ello, existen procedimientos para hacerlos valer. También debe ser consciente de las obligaciones a que se encuentra constreñido, no sólo por la amenaza latente de una eventual sanción ante el incumplimiento de las mismas, sino por convicción democrática, convicción de que una conducta antijurídica es, igualmente, antisocial y, en ese sentido, reprochable.

La educación juega un papel determinante para arribar a ese grado de convicción sobre el papel del individuo en sociedad. La educación orientada a la formación de ciudadanía que, evidentemente, no es responsabilidad de un órgano o autoridad específica, sino un complejo proceso en el que intervienen autoridades de distintos órdenes y materias que tiene por objeto no sólo formar de manera directamente a un sector social determinado, sino que la educación impartida permee a otros sectores de forma que, en el mediano y largo plazo, se genere una cultura de la formación de la ciudadanía que cumpla los objetivos ya señalados: conciencia de los derechos, y convicción sobre el cumplimiento de deberes y obligaciones, sin pretender excepción alguna.

El Instituto Electoral del Distrito Federal tiene un compromiso inalienable con la educación cívica, la difusión de la cultura democrática y la formación de ciudadanía. De ello dan cuenta los 17 años que tiene de existencia, en los cuales se ha distinguido por su cercanía con los ciudadanos; los programas, talleres, cursos y demás acciones que ha diseñado para diversos sectores de la sociedad capitalina para difundir y crear conciencia sobre la cultura democrática, sentando bases para la formación de ciudadanos informados, responsables, comprometidos con su entorno y el ámbito público. Ello se ha visto robustecido, aún más, derivado de la reforma política de 2014, mediante la cual se determinó que las autoridades electorales de las entidades federativas tendrían a su cargo las actividades de educación cívica (CPEUM, art. 41, fracc. V, apdo. C, núm. 2, 2016). Siendo así, se pone de manifiesto la invaluable oportunidad para esta autoridad de incidir en los procesos formativos para inculcar la convicción democrática y sus implicaciones.

Al respecto, en el libro *La Ludoteca Cívica: una experiencia significativa de educación en y para la vida en democracia*, editado por el Instituto Electoral del Distrito Federal, se plantea lo siguiente:

> La educación en y para la vida en democracia supone la existencia de un campo fértil cuyas condiciones estructurales permiten el desarrollo de una sociedad democrática preparada para enfrentar el florecimiento de una cultura y un estilo de vida basados en el sentido y significado de la democracia como forma de vida, en la que se reconoce el valor integral de la persona en todas sus dimensiones; en la que se muestran y practican los valores de la democracia y de los derechos como expresión de reconocimiento y aceptación del otro para que, juntas en la unidad, en la diferencia y en la diversidad, las personas sean capaces de transformar los entornos inmediatos y los entornos sociales.
>
> [...] Resignificar la convivencia, la dignidad, la vida en democracia, el ejercicio de los derechos humanos en favor de la transformación de la persona implica también replantear estrategias educativas que permitan hacer operativos en la vida cotidiana, en la práctica y desde la educación no formal los ideales, los principios básicos de una convivencia democrática y los valores educativos para un mejor estilo de vida; es decir, pasar de los conceptos y las ideas a las acciones concretas en favor del desarrollo de una conciencia crítica de las personas, para internalizar el sentido y la dimensión de la educación en y para la vida en democracia (IEDF, 2015: 17-19).

Para lograr los altos fines que conlleva el complejo proceso educativo de la población de la capital es necesaria la coordinación entre autoridades. Ninguna persona, organización o dependencia puede arrogarse el derecho exclusivo de impartir la educación a la sociedad. Al tratarse de un aspecto particularmente complejo, de dimensiones titánicas y con alto grado de pluralismo y diversidad, todas las autoridades están llamadas a sumar esfuerzos para este gran cometido. El IEDF tiene plena conciencia de ello, muestra de lo cual son todos los convenios que ha suscrito con autoridades de diversos ámbitos materiales de competencia para impartir diversas actividades en materia de formación ciudadanía. Por mencionar algunas de las más emblemáticas, se destacan los convenios que se han suscrito con las aún jefaturas delegacionales o con secretarías y dependencias del Gobierno de la Ciudad para impartir talleres a niños, jóvenes, mujeres, padres de familia, profesores, entre otros, así como para brindar asesoría y capacitación a sus funcionarios y servidores en el diseño de estrategias que, a la vez, les permitan impartir acciones de capacitación en

temática diversa a públicos específicos, que van desde los propios servidores públicos de esas dependencias u órganos, hasta a ciudadanos vinculados con el objeto o ámbito de acción de los mismos.

Asimismo, es de resaltar de manera particular el papel que desempeña la Ludoteca Cívica, que es un programa particularmente exitoso del IEDF que permite la difusión de la cultura democrática y los principios y valores de la formación de ciudadanía a través de intervenciones lúdicas, de manera que han alcanzado un muy alto grado de aceptación y sus participaciones han sido exitosas. Sobre este aspecto, en la obra referida se plantea:

> La educación adquiere actualmente nuevos significados y nuevos retos, nuevas modalidades y posibilidades al buscar ser implementada para todos y en igualdad de oportunidades, lo que permite la diversificación de los aprendizajes de manera significativa y la adquisición de saberes prácticos y también simbólicos. Además de su enriquecimiento desde una perspectiva transversal, en su dimensión holística y transformadora, busca ser útil a lo largo de la vida, y una de las herramientas fundamentales para coadyuvar a esa utilidad es la pedagogía lúdica, que, como instrumento didáctico, despierta el interés de las personas para aprender de maneras diversas y distintas de las tradicionales.
>
> La pedagogía de los derechos humanos y de los valores de la democracia se coloca aquí en un plano lúdico y vivencial; busca ser interdisciplinaria y pertinente a lo largo de la vida; su utilidad es para la acción, para la resolución de conflictos; una pedagogía de la pregunta, del cuerpo, de la responsabilidad, de la integración; una pedagogía que de una preocupación más personal-subjetiva trasciende a una más objetiva, centrada en la humanidad, donde la persona como ser social encuentra pleno sentido de libertad y realización (IEDF, 2015: 41).

El caso específico de la Ludoteca Cívica es emblemático porque a casi dos décadas de que dieron inicio sus trabajos, se ha erigido como un amplio referente en materia de educación cívica y formación de ciudadanía. Así lo avalan los encuentros de consejeros electorales que han tenido verificativo en Querétaro y recientemente en Yucatán, orientados a sentar las bases de apoyo y colaboración entre Institutos Estatales Electorales para el diseño, elaboración e implementación de una estrategia nacional de educación cívica que habrá de abarcar diversos ejes y ámbitos de acción, siendo la capacitación lúdica uno de los más relevantes.

Es incontrovertible, en este sentido, el papel que desempeña la educación como proceso formativo de ciudadanía, en un entorno complejo y de gran dinamismo como en el que nos desenvolvemos actualmente con motivo de la reconfiguración jurídico política de la Ciudad. Actividad que, es importante reiterarlo, no recae, ni podría hacerlo, en autoridad u órgano de manera exclusiva, sino que es una manifestación del entramado normativo e institucional que presupone la complejidad de una Ciudad como la nuestra.

Si bien la educación de la población es un factor determinante para la implementación y materialización exitosa de los principios y valores de la Constitución de la Ciudad, existen otros factores que también inciden de manera decisiva para el cumplimiento de estos altos fines que los capitalinos nos determinamos a través de un texto fundamental.

Se ha señalado con anterioridad que de conformidad con diversos estudios y sondeos de opinión, el sector público adolece de altos índices de desconfianza por parte de los ciudadanos. La oportunidad que nos ofrece la implementación del orden constitucional de la Ciudad conlleva el reto de revertir esta circunstancia. Por ello, deben crearse mecanismos eficientes de control y combate a la corrupción y, en general, de todas aquéllas conductas de servidores públicos que violentan el orden y la convivencia social. Dichos mecanismos deben permitir que esas conductas sean severamente sancionadas, sin excepción, de manera que no exista incentivo alguno para incurrir en ellas.

Aun cuando pareciera una meta alejada de la realidad o con alta carga de ingenuidad, no debe pasar desapercibido que la historia nacional se caracteriza por retos y adversidades que han sido superadas, de forma exitosa, por mexicanos ejemplares comprometidos con el engrandecimiento del país. En este sentido, la estafeta se encuentra en esta generación y se deben sentar las bases para que las venideras, reciban una Ciudad viable, democrática cuya vida se desenvuelve en un marco de legalidad e institucionalidad.

En suma, la Constitución de la Ciudad de México es, desde cualquier perspectiva, una oportunidad. Una oportunidad de desarrollo, una oportunidad de fortalecimiento y cohesión social, una oportunidad de consolidación de su democracia y sus instituciones y por ello, todas las acciones que se emprendan con motivo de la misma deben estar orientadas a las mejoras de la calidad de vida de sus habitantes: mejor educación, mejores servicios de salud, infraestructura, movilidad, seguridad pública, desarrollo económico, empleo, son tan solo algunos de los rubros en los que, desde mi perspectiva, se de-

berá poner énfasis en la implementación de esta norma fundamental, que si bien se emitió con motivo de una reforma constitucional, sus contenidos son expresión de la pluralidad que integra la Ciudad, una ciudad grande y de la relevancia de ésta, en la que confluye la calidad de capital de la República y sede de los Poderes de la Unión.

Finalmente, es importante que la Constitución de la Ciudad de México logre atender, dar cauce y establecer fundamentos para la solución de problemas que se consideran históricos; para incluir de manera definitiva a los procesos de toma de decisiones a la totalidad de expresiones y que no pueda haber una sola que se pueda considerar excluida por motivo alguno. Es ideal que la reforma política de la Ciudad de México que se concreta con la expedición de esta Constitución, dé lugar a una democracia auténtica, de resultados y de desarrollo social y humano.

Conclusiones

En los apartados anteriores se presentó un análisis sobre el proceso constituyente de la Ciudad de México para, posteriormente, esbozar algunas líneas generales de lo que debieran ser los contenidos de la nueva norma fundamental para la capital del país y, finalmente, considerando que el mayor reto de este complejo proceso no es la expedición del texto constitucional, sino su implementación y puesta en práctica, se señalaron algunas reflexiones respecto de la forma en que se estima que dicha implementación puede resultar exitosa para arribar a la Ciudad a la que todos aspiramos en cuanto a derechos, diversidad, pluralismo, desarrollo.

De los apartados referidos se desprenden las siguientes conclusiones:

Una Constitución política, norma fundamental del Estado o de la entidad para la que se crea, es reflejo de la circunstancia particular de la sociedad y del entorno vigente en ese momento determinado. Contiene el ideario y las bases generales conforme a las cuales se erigirá el Estado o entidad y se organizará jurídica y políticamente el mismo y es reflejo de la manifestación de todos y cada uno de los individuos que integran dicha entidad. Si bien la doctrina asocia los procesos constituyentes con movimientos bélicos o revolucionarios que ameritan la reconfiguración del Estado, en el caso que nos ocupa se trató de una reforma a la Constitución general que tuvo por objeto reconocer y otorgar derechos a la Ciudad de México en su carácter de capital de la República y sede de los Poderes de

la Unión. Circunstancia en virtud de la cual, si bien se le otorga autonomía, aún no goza de soberanía como el resto de los estados.

El proceso constituyente de la Ciudad de México implica la integración de una Asamblea Constituyente a través de un método mixto. Por una parte, los poderes constituidos designarán a 40 de sus miembros, mientras que los 60 restantes serán electos por los ciudadanos y designados por el principio de representación proporcional.

Existe la previsión, asimismo, de que participen candidatos independientes. No obstante, los requisitos establecidos para su participación han sido considerados excesivos y gravosos, de difícil cumplimiento, lo que dificulta su acceso y, a juicio de algunos aspirantes, se violenta así su derecho político a ser postulados y, eventualmente, ser electos.

Dada la especial naturaleza de la Ciudad de México, su Constitución y del proceso para arribar a la misma, aunado al hecho de la complejidad de su sociedad, su diversidad y pluralidad, es conveniente reflexionar sobre los contenidos que debiera atender esta norma fundamental. Un texto constitucional debe contener, necesariamente, un catálogo de derechos fundamentales y órganos y procedimientos para hacerlos valer en caso de que sean conculcados; procesos de creación normativa; estructura, organización y funcionamiento de los órganos públicos locales y, desde luego, el catálogo de principios y valores que inspiran el surgimiento de la Ciudad de México bajo su nueva naturaleza jurídica reconocida en la Constitución general y con plenos efectos para todo el país.

Si bien la expedición de la Constitución es un reto particularmente complejo, con ello no se agota el proceso constituyente de la Ciudad, pues el éxito o mérito de esa Constitución debe verse reflejado, por una parte, en la legislación secundaria que se emita con arreglo a la misma; por otra, en que ese documento fundante y fundamental se traduzca en mejoras efectivas en la calidad de vida de los habitantes.

La educación, en este sentido, es parte esencial del proceso constituyente por cuanto a que permite contribuir a la formación de ciudadanos mejor informados, más involucrados y comprometidos con su entorno y los asuntos públicos de su sociedad. La educación tiene, además, el mérito de la capilaridad y de poderse transmitir entre grupos, generaciones, lo que, en todo caso, es uno de los grandes retos que aún subsisten.

En virtud de ello, la educación y, en general, todas aquellas acciones orientadas a la formación de ciudadanía no son tarea exclusiva de institución o dependencia alguna, sino que forman parte del gran entramado institucional y, por ende, ameritan coordinación y cooperación, pero también estímulos y apoyo para lograr los altos fines de formar ciudadanos informados, comprometidos con su entorno y el ámbito público, participativos y que estas conductas formen una cultura permanente de educación cívica y formación de ciudadanía para fortalecer y contribuir así, a la consolidación democrática de la Ciudad y del país.

En este orden de ideas, los ciudadanos estamos llamados a seguir construyendo la Ciudad a la que aspiramos, a fortalecer nuestra democracia y sus instituciones. La expedición de la Constitución Política de la Ciudad de México es un buen punto de partida; sin embargo, existen retos pendientes que ameritan atención y que la Ciudad cuente con una sociedad calificada para hacerles frente de manera exitosa, como siempre se ha demostrado en la historia de nuestro país.

Referencias

Burgoa Orihuela, Ignacio. 1999. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª. Ed. México: Porrúa.

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *¿Cuáles son los Derechos Humanos*? Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: http://cndh.org.mx/Cuales_son_Derechos_Humanos. Consultado el 21 de marzo de 2016.

Contreras, Cintya. 2016. "Delegaciones tendrán foros por Constituyente". *Excélsior*, 25 de marzo, sección Comunidad. Disponible en: http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/03/25/1082815. Consultado el 28 de marzo de 2016.

Cossío Díaz, José Ramón. 2016. "La Ciudad de México en la Constitución". *El Universal*, 16 de febrero, sección Opinión. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jose-ramon-cossio-diaz/nacion/2016/02/16/la-ciudad-de-mexico-en-la. Consultado el 19 de marzo de 2016.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf. Consultado el 20 de febrero de 2016.

Flores, Roberto. 2016. "Acepta INE que 'independientes' la tienen difícil rumbo al Constituyente". *El Big Data*, 9 de marzo, sección City Data. Disponible en: http://elbigdata.mx/city/acepta-ine-que-independientes-la-tienen-dificil-rumbo-al-constituyente/. Consultado el 13 de marzo de 2016.

IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2015. *La Ludoteca cívica: una experiencia significativa de educación en y para la vida en democracia*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en: http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/docentes/Laludotecaunaexperiencia.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2016.

IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2016. *3 de marzo – Presenta ciudadanía propuestas para la nueva Constitución de la capital del país*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal. Disponible en: http://www.iedf.org.mx/index.php/boletines-y-comunicados/3738-presenta-ciudadania-propuestas-para-la-nueva-constitucion-de-la-capital-del-pais. Consultado el 21 de marzo de 2016.

IFE. Instituto Federal Electoral. 2014. *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2016.

INE. Instituto Nacional Electoral. Consulta Infantil y Juvenil 2015. Conoce los resultados de la consulta. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/ConsultaInfantilyJuvenil2015/resultados.html. Consultado el 21 de marzo de 2016.

Kelsen, Hans. 2001. *La garantía jurisdiccional de la Constitución* (Trad. De Rolando Tamayo y Salmorán). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Latinobarómetro. Corporación Latinobarómetro. 2015. *Informe 1995 – 2015*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf. Consultado el 20 de marzo de 2016.

López, Mayolo. 2016. "Suma Constituyente 41 impugnaciones". *Reforma*, 17 de febrero, sección Ciudad. Disponible en: http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=769550. Consultado el 13 de marzo de 2016.

Luege Tamargo, José Luis. 2016. "Asamblea Constituyente". *El Universal*, 4 de enero, sección Opinión. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/jose-luis-luege-tamargo/metropoli/2016/01/4/asamblea-constituyente. Consultado el 13 de marzo de 2016.

Romero Sánchez, Gabriela, Alejandro Cruz Flores, Víctor Ballinas y Andrea Becerril. 2016. "Admite Muñoz Ledo que la composición de la constituyente es 'dudosamente democrática'". *La Jornada*, 26 de febrero, sección Capital: 31. Disponible en: http://www.jornada.unam.mx/2016/02/26/capital/031n1cap. Consultado el 5 de marzo de 2016.

Ruíz-Palacios, Fanny. 2016. "Es legítimo el apoyo que estoy recibiendo". *El Universal*, 10 de marzo, sección Metrópoli. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/03/10/es-legitimo-el-apoyo-que-estoy-recibiendo. Consultado el 18 de marzo de 2016.

Senado de la República. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. 2014. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; del Distrito Federal; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión Especial para el Desarrollo Metropolitano, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por las que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Política de la Ciudad de México*. México: Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-14-1/assets/documentos/DIC_REFORMA_CONSTITUCIONAL_DF.pdf. Consultado el 21 de marzo de 2016.

Contradicción de Tesis 293/2011. Contradicción de Tesis entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf. Consultado el 20 de febrero de 2016.

Sentencia SUP-RAP-071/2016 y sus acumulados. Actor: Radiodifusoras Capital, S. A. de C. V. y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0071-2016.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2016.

Segob. Secretaría de Gobernación. 2013. *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* 2012. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en: http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-5ta-ENCUP_2013.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2016.

Toniatti, Roberto. 2015. Federalism and Regionalism. En *Annual Review of Constitution Building Processes: 2014.* IDEA 89-103 Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Disponible en: http://www.idea.int/publications/annual-review-of-cbp-2014/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=74356. Consultado el 5 de marzo de 2016.

Vergottini, Giuseppe de. 2011. "Voz: Constitución". En Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. 2011. *Diccionario de Política* A – J. México: Siglo XXI editores.

LAS PLATAFORMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS PARA LAS ELECCIONES DE 2015
The Mexican parties' manifestos for the 2015 election

Steven Johansson Mondragón[1]

Fecha de recepción: 27 de mayo de 2016.
Fecha de aceptación de versión final: 27 de agosto de 2016.

RESUMEN: El trabajo compara las posiciones de los tres principales partidos políticos mexicanos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), en torno a cuatro temas relevantes de políticas públicas (instituciones políticas, política económica, política social, salud y seguridad social), tal como aparecen plasmadas en las plataformas electorales presentadas por esos institutos para las elecciones intermedias de 2015, con el propósito de identificar similitudes y diferencias y determinar si los partidos tienen, en el caso mexicano, propuestas claramente diferenciadas o si, por el contrario, éstas presentan coincidencias significativas.

Palabras clave: plataformas electorales, elecciones intermedias, partidos políticos, convergencia partidaria.

ABSTRACT: This paper compares the postures of the three major Mexican parties (Revolutionary Institutional Party, National Action Party and Democratic Revolution Party) on four key policy issues (political institutions, economic policy, social policy, health and social security), as recorded in the parties manifestos for the 2015 legislative election, in order to assess similarities and differences, and establish whether major parties have, in the Mexican case, clearly differentiated proposals or if these are, on the contrary, significantly similar.

Keywords: *Manifestos, legislative elections, political parties, policy convergence.*

1 Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Profesor de la División de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Iberoamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: sjmondr@yahoo.com.mx.

Introducción

Las plataformas electorales son documentos en los que los partidos explican a la opinión pública cuáles son sus intenciones en lo que respecta a las cuestiones sometidas a debate en la sociedad (Cotarelo, 1985: 244). Para Monica Charlot, los programas[2] constituyen, por un lado, un contrato ofrecido a los electores por el partido y, por otro lado, el "denominador común más amplio" de las tendencias al interior del partido, así como el "más fiel reflejo, en un contexto electoral, de la posición de los partidos" y, por ende, de su ubicación en el eje izquierda-derecha (1972: 165-166). Como contrato ofrecido a los electores, las plataformas juegan un papel importante en el proceso democrático: presentan a los votantes "paquetes de políticas públicas" que, después de las elecciones, los partidos victoriosos buscarán implementar (Caul y Gray, 2002: 208).

El estudio de las plataformas electorales ha servido para ubicar a los actores políticos en un espacio común (Mair, 2001: 16), ubicación que ha buscado, a su vez, medir distintas características de los partidos y de los sistemas de partidos, como el grado de polarización, la dirección de la competencia, la dinámica de la competencia, el nivel de convergencia o de divergencia (Mair, 2001: 10-12). Gran parte de los trabajos dedicados a la comparación de los programas (así como de otros *productos* de la actividad partidaria, como las políticas públicas) han sido abordados desde dos perspectivas teóricas contrapuestas: la hipótesis partidaria y la hipótesis de la convergencia. Mientras que para la primera, el signo ideológico de los partidos tiene una influencia determinante sobre el contenido de sus programas y el tipo de políticas públicas que eventualmente implementarán, la segunda postula que las diferencias programáticas tradicionales entre los partidos han declinado uniformemente durante las últimas décadas.

La controversia entre ambos enfoques tiene un origen fundamentalmente empírico. Mientras que para Manfred Schmidt la revisión de la literatura demuestra que la hipótesis de la influencia partidaria en las políticas públicas "supera la prueba empírica razonablemente bien" (1996: 169), la revisión de la literatura que hacen Caul y Gray los lleva a la conclusión opuesta: "la investigación empírica –afirman– ha encontrado con frecuencia evidencia débil e inconsistente de que el hecho de que uno o varios partidos estén en el gobierno produzca una diferencia sustancial en términos de políticas públicas y de desempeño económico" (2002: 220). Mientras que, para los exponentes de la teoría partidaria, los datos revelan "diferencias fundamentales" entre los partidos (Schmidt, 1996:

2 En la literatura se encuentran indistintamente las palabras *programa* y *plataforma electoral*.

163), para los autores que suscriben la hipótesis de la convergencia, los datos muestran, por el contrario, una reducción *significativa* de la distancia ideológica entre los principales partidos que representan a la izquierda y a la derecha en las democracias occidentales. Schmidt atribuye las diferencias entre las observaciones realizadas por los representantes de ambos enfoques a "diferencias en la medición y recolección de datos" (Schmidt, 1996: 165), aunque es probable que éstas se deban más a puntos de vista diferentes acerca de lo que significa, para cada uno de esos enfoques, ser igual y ser diferente.[3]

En México, el estudio de los partidos políticos ha tendido a enfocarse, de manera preponderante, en la descripción de la vida interna y en el análisis de la competencia inter e intrapartidaria (resultados electorales, elecciones y vida internas), descuidando los *productos* de la actividad partidaria (ideología, programas y políticas públicas), rara vez abordados desde una perspectiva comparada. Los dos trabajos de Jean-François Prud'homme en los que se comparan las plataformas electorales de los tres principales partidos políticos mexicanos para las elecciones federales de 1997 y 2000 constituyen, sin duda, una excepción a esta tendencia.

En el primero de estos trabajos, el autor señala que la comparación muestra la existencia de "ofertas partidistas bien diferenciadas" y que, a diferencia de lo que sucede en otros sistemas de partidos contemporáneos, en México la competencia partidista "está lejos de darse en una especie de centro desdibujado" (1998: 105-106). En el segundo, concluye, de manera un poco menos categórica, que las principales diferencias entre los partidos políticos mexicanos se observan en el campo de la política económica y social, en donde el PRD parece sólidamente instalado "en el polo izquierdo", mientras que PRI y PAN "ocupan un centro en el cual las soluciones técnicas se parecen mucho" (2001: 199-200).

En el presente trabajo, me propongo comparar las posiciones de los tres principales partidos políticos mexicanos en torno a 4 temas relevantes de políticas públicas (instituciones políticas, política económica, política social, salud y seguridad social),[4] tal como aparecen plasmadas en las plataformas legislativas presentadas por esos institutos en 2015 ante el Instituto Nacional Electoral (INE), con el propósito de identificar similitudes y diferencias y determinar si las

3 Véase el último párrafo de esta introducción.
4 Seleccioné estos temas en función del lugar que ocupan en las plataformas de los partidos, pero también por su capacidad para discriminar entre políticas de izquierda y políticas de derecha.

organizaciones partidarias tienen, en el caso mexicano, propuestas claramente diferenciadas o si, por el contrario, éstas presentan coincidencias significativas.

Este ejercicio comparativo se enfrenta a dos obstáculos importantes. El primero tiene que ver con el hecho de que los conceptos de convergencia y de divergencia implican que dos o más partidos cambian de posición en un uno o varios temas entre dos momentos diferentes, afectando la distancia ideológica que separa a esos partidos. Ahora bien, en este trabajo comparo las posiciones de los partidos en un mismo momento (el proceso electoral federal de 2015). Considero que este obstáculo puede ser superado restringiendo el alcance de la comparación (como lo hago, por cierto, en el párrafo anterior, que enuncia el propósito de la investigación). No se tratará, por lo tanto, de establecer si hay o no una tendencia a la convergencia entre los tres principales partidos políticos mexicanos, sino tan solo si las propuestas de estos institutos están o no claramente diferenciadas, y si las eventuales coincidencias son o no son significativas.

Este propósito conduce a un segundo obstáculo, común a todos los estudios que buscan medir la distancia ideológica que separa a dos o más partidos: no resulta sencillo, como bien apunta Robert Seeliger, determinar qué es igual y qué es diferente. "Ser similar o diferente es una cuestión de grado y el punto de demarcación puede ser fijado en forma arbitraria" (Seeliger, 1996: 288-289). Esta observación permite entender que una diferencia pueda parecer menor para un determinado observador y sustancial para otro. En mi opinión, este obstáculo puede ser superado asumiendo el carácter subjetivo que pueden tener las apreciaciones de lo que es igual y de lo que es diferente.

1. Instituciones políticas

Las plataformas electorales de 2015 contienen muy pocas propuestas orientadas hacia el funcionamiento de las instituciones propiamente políticas (poderes Ejecutivo y Legislativo). Esto se debe, sin duda, a que muchas de las propuestas formuladas en 2009 y 2012 por los partidos fueron aprobadas en las reformas políticas de 2012 y 2014: iniciativa ciudadana y consulta popular, gobiernos de coalición, candidaturas independientes, y relección consecutiva de diputados y senadores.[5]

5 La reforma política de 2012 establece en la Constitución las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la consulta popular (Ejecutivo Federal, 2012). La de 2014 establece en la Constitución los gobiernos de coalición, la reelección consecutiva de diputados (hasta por cuatro periodos), Senadores (hasta por 2 periodos) y miembros de los ayuntamientos (hasta por un periodo adicional) (Ejecutivo Federal, 2014).

El PAN se limita, así, a proponer la ampliación de los periodos de sesiones del Congreso y la modificación del formato del informe presidencial "para que el titular del Ejecutivo conozca las opiniones de los legisladores y tenga la obligación de responderlas", así como una reforma a la Ley de Consulta Popular "para garantizar el derecho de los ciudadanos a la realización de una consulta, evitando la interpretación limitada y regresiva de sus fundamentos legales" (PAN, 2015: 8, 9, 11).

El PRD, por su lado, se pronuncia a favor de reglamentar los gobiernos de coalición y de instituir la revocación del mandato y la convocatoria a elecciones anticipadas, y manifiesta su oposición a la "cláusula de gobernabilidad", aduciendo que ésta "intenta la sobrerrepresentación de una sola fuerza en los órganos políticos para crear mayorías artificiales", afectando el pluralismo y disminuyendo "la representatividad política de la sociedad y sus organizaciones en el Congreso de la Unión" (PRD, 2015: 9).

El PRI afirma que sus propuestas van encaminadas a consolidar una "democracia de resultados", la cual se fortalece promoviendo una "genuina representación" (con la eliminación de reglas "que la distorsionan y favorecen a institutos políticos poco representativos"), fomentando "el diálogo entre poderes", y empoderando "a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil" (PRI, 2015: 9). Por ello el partido se pronuncia, al igual que en 2012, por reducir el número de legisladores federales, eliminando "100 diputados plurinominales y las 32 senadurías de Lista Nacional"; por revisar la "cláusula de gobernabilidad", que "establece un límite de 8% de sobrerrepresentación en la integración de la Cámara de Diputados, con relación a la votación nacional emitida por un partido político"; por "garantizar el soporte necesario para llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Gobierno del Ejecutivo, mediante la construcción de coaliciones legislativas"; y, finalmente, por hacer efectiva la consulta popular (PRI, 2015: 10, 13, 16).

Lo que el PRI llama "cláusula de gobernabilidad" corresponde, en realidad, a la cláusula de sobrerrepresentación. La cláusula de gobernabilidad, introducida en 1986, permitía al partido que obtenía la mayoría (relativa) de los 300 distritos uninominales recibir el número necesario de escaños de representación proporcional para garantizar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Esta disposición desapareció en 1993 de la Constitución (Casar, 2012: 184). La disposición constitucional según la cual ningún partido puede contar "con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación

nacional emitida", conocida como cláusula de sobrerrepresentación, fue introducida por la reforma de 1996 (Casar, 2012: 202).

En materia de federalismo, los tres partidos se proponen alentar la reforma política del Distrito Federal, pero con agendas un tanto distintas. Acción Nacional busca generar "equilibrio entre los órganos locales", reduciendo las facultades del órgano de gobierno y estableciendo a los gobiernos delegacionales como un orden de gobierno local (PAN, 2015: 11). Tanto el PRD como el PRI están de acuerdo en hacer del Distrito Federal una entidad federativa, pero mientras que el primero pretende que esté "dotada de plenos derechos" (incluyendo el de nombrar al Procurador de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública), el segundo se pronuncia por una homologación con los demás Estados de la República que atienda "su naturaleza jurídica e histórica, así como su importancia para la Federación" (PRD, 2015: 18; PRI, 2015: 15-16).[6]

Las plataformas electorales de los tres partidos ponen en un primer plano el combate a la corrupción. El PAN centra su estrategia en el diseño de un Sistema Nacional Anticorrupción "que blinde el uso de recursos públicos en todos los ámbitos de gobierno" (PAN, 2015: 6). La propuesta no es nueva: como la propia plataforma lo consigna, legisladores del partido presentaron ante la Cámara de Diputados, a principios de noviembre de 2014, una "propuesta de reforma" de varios artículos de la Constitución, con el fin de crear un Sistema Nacional Anticorrupción, conformado por un Comité Coordinador, encargado de coordinar a las diferentes instituciones responsables de combatir la corrupción, un Consejo Nacional para la Ética Pública, encargado de implementar las políticas y programas desarrollados por el Comité, y un Comité de Participación Ciudadana, órgano que canalizaría "los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil" (GP-PAN, 2014: 5, 7).

Para concretar el sistema, el PAN ofrece, en su plataforma electoral, expedir "las leyes secundarias y los distintos ordenamientos que permitan crear y cumplir con los objetivos del Consejo Nacional para la Ética Pública, del Comité de Participación Ciudadana, así como de los observatorios ciudadanos que de él dependan". El partido propone, además, aplicar el Sistema Anticorrupción en el ámbito local, armonizando las facultades de sanción de las contralorías municipales, estatales y federal y ampliando las facultades de los tribunales. Propone, por último, facultar a la Auditoría Superior de la Federación para

6 La reforma constitucional promulgada por Enrique Peña Nieto el 29 de enero de 2016 no homologa por completo a la Ciudad de México con las demás entidades federativas: convierte a la Ciudad de México en una "entidad federativa" con autonomía, pero no en un "Estado" libre y soberano (Ejecutivo Federal, 2016b).

que pueda fiscalizar las participaciones federales a los Estados (GP-PAN, 2014: 7, 8, 12). Para completar su estrategia, Acción Nacional promueve, como última medida, impedir que los servidores públicos puedan usar su "inmunidad procesal" para evadir la acción de la justicia (GP-PAN, 2014: 8).

Para combatir la corrupción, el PRD ofrece, por un lado, crear el Tribunal Superior de Cuentas "como un cuarto poder constitucional con facultades para prevenir, auditar y, en su caso, sancionar a los servidores públicos, particulares, partidos políticos o sus integrantes que incurran en actos de corrupción" y, por otro lado, establecer la obligación de presentar, junto con la declaración patrimonial, una "declaración de interés", que define como "conflicto de intereses por litigar, representar y ser parte de un asunto o negocio que se relacionen con la responsabilidad de servidor público" (PRD, 2015: 10-11).

El partido propone, además, una serie de medidas, como regular rigurosamente la transparencia de las licitaciones y concesiones, "especialmente las de comunicaciones y transportes"; fortalecer la regulación del uso de los recursos públicos, el combate al uso de recursos de procedencia ilícita y al tráfico de influencias; prohibir y sancionar ejemplarmente la práctica de los "moches", y eliminar la asignación de partidas presupuestales que aplican discrecionalmente los legisladores; y, por último, derogar la figura del fuero de los legisladores y servidores públicos federales, estatales y municipales (PRD, 2015: 10).

El PRI, por su parte, promueve la creación de dos instituciones: una Comisión Nacional Anticorrupción autónoma "para eliminar la corrupción y fomentar la transparencia", y un Consejo Nacional para la Ética Pública, "con la participación de todas las autoridades del Estado mexicano, la sociedad civil, los partidos políticos y la ciudadanía en general" (PRI, 2015: 18, 63).[7] Se pronuncia, además, por fortalecer las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en la vigilancia y control del gasto público, por fortalecer la fiscalización de las cuentas bancarias personales y de dependientes de servidores públicos "para detectar eventuales depósitos ilegales", así como por inhibir "prácticas corruptas en la proveeduría al gobierno" (PRI, 2015: 18, 26, 43).

El PRI y el PRD promueven, además del combate a la corrupción, una serie de medidas de "austeridad". Así, el primero ofrece, por un lado, "reducir los gastos del Congreso, así como de los congresos locales y de los ayuntamientos" y, por otro lado, disminuir el costo de la administración pública mediante "esquemas de austeridad" y contención del gasto corriente (PRI, 2015: 10, 14), mientras que el

7 En una iniciativa presentada ante el Senado en noviembre de 2012, los legisladores priistas ya proponían crear estas dos instituciones (GP-PRI-PVEM, 2012: 47, 49).

segundo busca tipificar el dispendio y gasto oneroso de recursos públicos como delito grave, eliminar los gastos superfluos y onerosos en los diferentes niveles y esferas del sector público, así como aprobar la Ley de Austeridad (PRD, 2015: 10-11).[8]

2. Política económica

Las preocupaciones de los partidos en materia de política económica parecen, a primera vista, muy diversas, y las propuestas parecen implicar divergencias significativas. Así, el PAN, que dedica un espacio importante a la política fiscal y hacendaria, afirma que buscará revertir los aspectos negativos de la reforma hacendaria del gobierno, "aprobada por los legisladores del PRI, PRD y PVEM en 2013" (PAN, 2015: 20). El PRD busca, por su parte, revertir las "contrarreformas" laboral y energética (PRD, 2015: 4, 17), y promover a nivel federal varias de las políticas puestas en marcha o propuestas por el gobierno del Distrito Federal, como estimular a las empresas "salarialmente responsables" o garantizar que los trabajadores eventuales perciban "al menos el ingreso equivalente a la línea de bienestar mínimo" (PRD, 2015: 2-4). El PRI hace énfasis, por último, en la competencia y en las condiciones para detonar la inversión privada (PRI, 2015: 42-43).

Hay, sin embargo, coincidencias notables, empezando por el diagnóstico que las distintas fuerzas políticas establecen de la situación económica del país. Los tres partidos, en efecto, consideran que el crecimiento económico es insuficiente, y llaman a establecer un nuevo modelo económico. En materia de política salarial, las propuestas de los partidos guardan también muchas semejanzas. En los siguientes sub-apartados analizo el diagnóstico, la política salarial, así como las demás propuestas económicas de cada uno de los partidos.

Diagnóstico

Para Acción Nacional, México lleva "más de una década operando en un marco de estabilidad económica y financiera". Sin embargo, el crecimiento económico ha resultado insuficiente para crear empleo y bienestar. Por otro lado, el abandono por el gobierno actual de los "principios básicos de responsabilidad y prudencia fiscal, presupuestal" ha provocado "nuevos riesgos" (PAN, 2015: 16). Por ello, el partido llama, por un lado, a "restablecer la responsabilidad fis-

8 En septiembre de 2012, los diputados del PRD presentaron una iniciativa que expedía la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente de la Federación, la cual proponía, entre otras medidas, una reducción de entre 20 y 50 por ciento de los sueldos del Presidente de la República, de los secretarios del despacho y de otros funcionarios de los tres poderes (GP-PRD, 2012: 18-29).

cal y financiera" y a alcanzar, por otro lado, un "verdadero acuerdo nacional" para identificar las "condiciones estructurales e institucionales de un nuevo modelo económico que permita reencontrarnos con la ruta del crecimiento justo, duradero y sustentable" (entre las cuales figura la "redefinición de la política de salarios mínimos") (PAN, 2015: 16-17).

Para el PRI, la economía mexicana tiene "muchas fortalezas" (un ingreso *per capita* superior al de otros países emergentes, finanzas públicas sanas, una política fiscal prudente y responsable, un sistema bancario sólido y solvente, una economía abierta, competitiva y moderna), pero también enfrenta dos "enormes retos": el insuficiente crecimiento económico y la baja productividad. Hoy, por lo tanto, resultan insuficientes las "medidas macroeconómicas" para garantizar el bienestar social, lo que hace necesario un "cambio de visión y rumbo", un "nuevo paradigma en torno al crecimiento" (PRI, 2015: 3).

El PRD, por último, observa que, en las últimas tres décadas, la "pesadilla neoliberal" se ha reflejado en un "crecimiento mediocre" del Producto Interno Bruto (de 1.9% en promedio) y en una pérdida del poder adquisitivo de los salarios (de 67.5%). Por ello el partido afirma que promoverá un nuevo modelo económico "que permita la reconversión total de la economía" y que impulse el "empleo digno", con "salarios suficientes" para que las familias "puedan comer bien, educarse, tener salud, vestido, vivienda y acceso a la cultura" (PRD, 2015: 1-2).

Política salarial

Mientras que, 3 años atrás, el PRD era el único partido que promovía una "política deliberada de recuperación salarial" (Johansson, 2012: 5), en 2015 los 3 partidos hacen de la mejora salarial uno de los principales ejes de sus respectivas plataformas.[9] Los tres proponen, como medida inicial, que se deje de utilizar el salario mínimo como unidad de cuenta, de medida o de referencia en diversas áreas de la economía (PAN, 2015: 17; PRI, 2015: 45; PRD, 2015: 3).[10] En lo que respecta al valor del salario mínimo, el PRD propone que éste sea al menos equivalente a la línea de bienestar (y en una primera etapa a la línea de bienestar mínimo) estimada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Po-

9 Miguel Ángel Mancera, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, contribuyó sin duda a colocar el tema en la agenda política, al hacer llegar a los representantes de los grupos parlamentarios del Congreso y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), en septiembre de 2014, un documento con 10 propuestas para la recuperación del salario mínimo (Mancera, 2014).

10 La reforma constitucional que crea una "Unidad de Medida y Actualización" para permitir la desindexación del salario mínimo fue aprobada por el Congreso en noviembre de 2015 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2016 (Ejecutivo Federal, 2016a). En noviembre de 2014, la ALDF ya había aprobado la creación de una Ley de Unidad de Cuenta de la Ciudad de México y la desindexación del salario mínimo en los códigos y leyes locales (Jefatura de Gobierno del D.F., 2014a y 2014b).

lítica de Desarrollo Social (Coneval),[11] aunque el partido también manifiesta su preocupación por que la política de mejora salarial "sea económicamente sostenible con el fomento al desarrollo productivo y el crecimiento económico" (PRD, 2015: 3-4).

El PAN, por su parte, propone que sea el Coneval el que establezca los criterios para su fijación, tomando en cuenta tres elementos: una "línea de bienestar basada en el valor de una canasta básica", los "cambios en la productividad", así como "la capacidad de las empresas y de las unidades económicas" (PAN, 2015: 17). El PRI, por último, se pronuncia por un incremento "significativo" del salario mínimo y de los ingresos promedio, "siempre y cuando dicho incremento esté alineado con los niveles de productividad del país y no genere inflación, mayor desempleo o informalidad" (PRI, 2015: 45).

Propuesta económica del PAN

El PAN se propone, en primer lugar, revertir los "aspectos negativos" de la reforma hacendaria de 2013.[12] Para ello buscará restablecer la tasa diferenciada del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en las regiones fronterizas, restablecer el régimen de pequeños contribuyentes, y eliminar los topes a los rubros deducibles, especialmente para las pequeñas y medianas empresas. El partido afirma, por otro lado, que buscará promover una reforma hacendaria bajo los principios de "proporcionalidad, progresividad, equidad y justicia distributiva", que simplifique el pago de impuestos, genere certeza jurídica y simetría fiscal para los contribuyentes (PAN, 2015: 20-21).

En materia de Impuesto Sobre la Renta (ISR), dicha reforma buscará ampliar las opciones de deducibilidad de personas morales correspondientes a los gastos de previsión social y educación, eliminar los topes en las deducciones que se aplican a las personas físicas y establecer, en paralelo al Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), la posibilidad de que los contribuyentes puedan optar por tributar bajo el antiguo Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repeco), a fin de estimular la economía formal y combatir la elusión fiscal (PAN, 2015: 22).

El partido hace, además, una serie de propuestas en materia de impuestos locales, federalismo fiscal y gasto de los estados y municipios, como: eli-

11 Para la medición de la pobreza, el Coneval emplea dos líneas de ingreso: la "línea de bienestar mínimo", equivalente al valor de la canasta alimentaria por persona al mes, y la "línea de bienestar", equivalente al valor de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes (Coneval, s.f.a).

12 Las iniciativas que conforman la reforma hacendaria fueron aprobadas a finales de octubre de 2013, primero en Senado y luego en la Cámara de Diputados, con el voto a favor de los legisladores del PRI y de una mayoría de legisladores del PRD, y el voto en contra de los legisladores panistas (véase http://gaceta.diputados.gob.mx y www.senado.gob.mx).

minar las exenciones en el pago del impuesto predial (para consolidar las haciendas municipales y hacerlas menos dependientes de los recursos federales); redefinir el "pacto fiscal"; incrementar las participaciones federales a Estados y municipios; e impulsar una Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios que implemente una "verdadera estrategia en materia de endeudamiento" (PAN, 2015: 20-24).[13] En materia de gasto, el partido propone establecer que la evaluación del gasto sea un requisito para los tres órdenes de gobierno, así como reformar la Constitución para permitir el desarrollo de proyectos de infraestructura plurianuales, a fin de garantizar certidumbre a las inversiones (PAN, 2015: 21, 24).

La plataforma electoral del PAN hace hincapié en tres temas más: las pequeñas y medianas empresas, el desarrollo regional y el fomento a la competencia. Respecto del primer tema, el partido afirma que buscará promover la capacitación de los empresarios pequeños y medianos; garantizarles apoyos continuos y consistentes con el ciclo de maduración de sus empresas; dar seguimiento a los apoyos otorgados, permitirles acceder oportunamente y en mejores condiciones a los distintos fondos de apoyo; y facilitar su incorporación a programas de proveeduría y desarrollo de agrupamientos y cadenas productivas, "con el fin de fortalecer su participación competitiva en el mercado interno y desarrollar sus capacidades exportadoras" (PAN, 2015: 25-26).

En materia de desarrollo regional, el partido propone propiciar dinámicas de crecimiento a través del impulso al turismo de salud, de negocios, ecológico (entre otros), así como consolidar la banca de desarrollo a nivel estatal. En materia de fomento a la competencia, propone, por último, fortalecer la autonomía de los órganos reguladores, así como los instrumentos a su disposición, con el fin de garantizar una competencia real en la economía mexicana (PAN, 2015: 26-27).

Propuesta económica del PRI

Para "crecer en forma sostenida", el PRI propone una serie de medidas orientadas, por un lado, a incentivar la inversión, incrementar la productividad, mejorar la infraestructura y hacer más competitivo el entorno de la economía y, por otro lado, a reactivar la planta industrial y dinamizar el crecimiento de la economía.

13 La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios fue aprobada el 17 de marzo de 2016 por la Cámara de Diputados, con el consenso de los tres principales partidos políticos (véase: http://gaceta.diputados.gob.mx/).

Para incentivar la inversión, el partido afirma que buscará garantizar la seguridad en torno a la propiedad privada e inhibir las prácticas corruptas en la proveeduría al gobierno, así como generar incentivos (incluyendo fiscales) para atraer sectores de alto valor agregado, como el de las tecnologías de la información (PRI, 2015: 37, 48). Para incrementar la productividad, propone aumentar el presupuesto destinado a la educación y a ciencia y tecnología (hasta alcanzar 1% del PIB en este último rubro en 2018), mientras que, en materia de infraestructura, propone impulsar asociaciones público-privadas (para la provisión de servicios públicos y el desarrollo de proyectos turísticos) y consolidar al país como un centro logístico internacional, a través de la inversión en infraestructura aeroportuaria, puertos, proyectos de transporte urbano masivo, carreteras y planes hidrológicos (PRI, 2015: 42, 54, 57-58).

Para hacer más competitivo el entorno de la economía, el partido afirma que buscará fortalecer y garantizar la autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica, para que pueda ejercer a plenitud sus facultades de regulación y sanciones; eliminar barreras de entrada y la sobrerregulación en sectores estratégicos (telecomunicaciones, banca, sector energético, minería); poner en práctica las medidas de regulación asimétrica en los sectores con altos índices de concentración; promover una mayor competencia en el sistema financiero, asegurador y de pensiones; y fortalecer las capacidades de las instancias reguladoras y de protección al consumidor (PRI, 2015: 42-43, 52, 56).

La política industrial del partido combina medidas de corte aperturista con otras de corte más intervencionista. Propone, así, por un lado, impulsar la diversificación de los mercados internacionales, aprovechando al máximo los tratados de libre comercio (PRI, 2015: 60), pero también, por otro lado, establecer incentivos fiscales en sectores y regiones estratégicos; dar trato preferencial (financiamiento en condiciones preferenciales) a "industrias específicas que lo ameriten" o para hacer frente a fallas en el mercado interno; emprender programas de cadenas productivas y consolidar los programas exitosos; establecer objetivos de contenidos nacionales, tanto a nivel de las compras de gobierno como en actividades de industrias estratégicas; y mejorar la vinculación del sector exportador con las cadenas de valor nacionales (PRI, 2015: 44, 46, 48, 59).

La propensión al intervencionismo estatal se observa también en algunas de las medidas fiscales y hacendarias propuestas: revisar la legislación fiscal "para favorecer el desarrollo económico"; no establecer nuevos impuestos, "ni al ingreso

ni al consumo"; y, sobre todo, utilizar el gasto público como "herramienta contra-cíclica", en casos de desaceleración de la economía (PRI, 2015: 44).

La plataforma electoral del PRI contempla, por último, una serie de medidas en tres temas clave: el sector energético, las pequeñas y medianas empresas, y el crecimiento regional. En materia energética, el partido afirma que buscará revertir la caída en la producción de petróleo; detonar la inversión productiva de Petróleos Mexicanos en los campos de la ronda cero; vigilar que la empresa realice las adecuaciones necesarias para hacer frente a la competencia; incrementar la capacidad de refinación, a través de reconfiguraciones y promoviendo la inversión privada en el sector; aumentar la capacidad de producción de petroquímicos; incrementar la producción de gas natural, a través de la inversión pública y privada; modernizar a la Comisión Federal de Electricidad para que pueda aumentar su gasto en inversión y hacer frente a la competencia; y promover una "disminución significativa" en los precios de la electricidad (PRI, 2015: 49-50).

En materia de pequeñas y medianas empresas (Pymes), el partido se propone realizar una mejora regulatoria; incrementar el financiamiento y los recursos públicos dirigidos al sector; integrar a las Pymes a las cadenas de valor, con énfasis en los sectores exportador y energético, a través de programas de capacitación; incrementar los estímulos a la formalización, simplificando los mecanismos para la incorporación al sector formal; incrementar el número de empresas que proveen al sector público, generando incentivos para la participación de la pymes (PRI, 2015: 46-47).

En materia de crecimiento regional, el partido se compromete, por último, a establecer incentivos fiscales y facilidades de comercio exterior en zonas delimitadas ("Zonas Económicas Especiales"); a implementar un "programa agresivo" de inversión en infraestructura en zonas con rezago; a apoyar con incentivos y recursos federales los esfuerzos de los gobiernos locales para atraer inversión de grandes empresas generadoras de empleo; a establecer normas para que estas empresas utilicen insumos locales y contraten a trabajadores de las regiones a las que llegan; a dotar de infraestructura suficiente al entorno de las "empresas ancla", para asegurar su permanencia y viabilidad; y a promover el desarrollo de corredores económicos regionales (PRI, 2015: 48-49, 54).

Propuesta económica del PRD

Para concretar el "cambio de rumbo" que aleje al país del modelo económico "privatizador", el PRD ofrece poner en práctica una serie de medidas que im-

plican una intervención más activa del Estado en la economía: impulsar el crecimiento con equidad de la economía, "con empleos dignos y bien remunerados"; activar y fortalecer estrategias de desarrollo que fomenten el empleo formal y la reducción del informal; promover políticas económicas "más activas" para el crecimiento de calidad, la productividad y la competitividad (PRD, 2015: 1, 4-6). Propone, además, impulsar el presupuesto participativo, la contraloría social ("por la relevancia que se otorga a la participación de la sociedad civil"), y el "modelo socioeconómico de las cooperativas" (PRD, 2015: 5).

Como en plataformas anteriores (Johansson, 2011: 59), la política industrial del partido busca conciliar la apertura hacia el exterior con la promoción del mercado interno. Ésta –afirma– tendrá como objetivos lograr una menor dependencia tecnológica del exterior; modernizar la infraestructura industrial del país; dinamizar el mercado interno; crear empleos; corregir desequilibrios regionales; alcanzar una inserción favorable de México en el mercado mundial; impulsar la pequeña y mediana empresa para insertarla en los mercados nacional e internacional; y establecer "un marco institucional de interacción funcional pública, privada y social" (PRD, 2015: 5).[14]

En materia laboral, el partido propone revertir las "contrarreformas laborales" que atentan contra los derechos de los trabajadores;[15] crear tribunales autónomos que no dependan del Ejecutivo; estimular a las empresas "salarialmente responsables";[16] y otorgar estabilidad laboral a los trabajadores eventuales y por honorarios (y, en general, a los que no tienen protección sindical y colectiva), garantizando que perciban por lo menos el ingreso equivalente a la línea de bienestar mínimo, "tal y como [lo] propone (...) el gobierno del Distrito Federal" (PRD, 2015: 3-4).[17]

14 El marco institucional al que se refiere el PRD ya existe: el Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2012 (véase http://gaceta.diputados.gob.mx).

15 La reforma laboral fue aprobada en la Cámara de Diputados y en el Senado los días 8 y 13 de noviembre de 2012, respectivamente, con el voto a favor de los legisladores del PRI y el PAN, y el voto en contra de los Legisladores perredistas (véase http://gaceta.diputados.gob.mx y www.senado.gob.mx).

16 El Decreto que establece la figura de "proveedores salarialmente responsables", propuesto por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera, fue aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en febrero de 2015 y publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de septiembre de 2015. El Decreto prevé que los proveedores que hayan comprobado pagar 82.86 pesos diarios o más a sus trabajadores tendrán preferencia en las licitaciones del gobierno de la Ciudad (Jefatura de Gobierno del D.F., 2015).

17 El gobierno del Distrito Federal publicó, el 31 de diciembre de 2014, los lineamientos para emplear a los trabajadores eventuales del Distrito Federal, quienes a partir de 2015 recibirían contratos anuales con prestaciones como aguinaldo, seguridad social y vales de despensa (Jefatura de Gobierno del D.F., 2014b: 17-20).

En materia energética, el partido propone revertir la reforma de 2013-2014,[18] por medio de la construcción de mayorías legislativas y acudiendo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos "para impedir la entrega de los recursos energéticos de todos los mexicanos a los capitales privados, nacionales y extranjeros". Propone, además, suspender de inmediato el aumento a los precios de las gasolinas, gas, diésel, y energía eléctrica, haciendo que se cumpla "la promesa de bajar el precio de los energéticos"; prohibir la técnica del *fracking* o fracturación hidráulica; y, finalmente, luchar por mecanismos de regulación, planeación sustentable, anticorrupción, transparencia, y el aprovechamiento de la industria energética a favor de los intereses de los mexicanos (PRD, 2015: 17).

En materia financiera, el partido ofrece usar la banca de desarrollo para impulsar el crédito a las mipymes, así como "comunidades, organizaciones cooperativas y casas de ahorro que generen empleo para jóvenes, mujeres, grupos vulnerables en pobreza y marginación, mientras que, en materia de telecomunicaciones, propone legislar "para que la preponderancia sea considerada por actividad y no como sector, a fin de que los entes reguladores combatan en serio actividades claramente monopólicas" (PRD, 2015: 5, 18).

3. Política social

Las propuestas en materia de política social presentan algunas similitudes. El PRI y el PRD coinciden en que el crecimiento económico constituye la mejor manera de acabar con la pobreza. Así, el primero considera que se debe "combatir productivamente" la pobreza y la desigualdad social, mientras que, para el segundo, el crecimiento "con equidad" y el trabajo "con empleos dignos [y] bien remunerados" constituyen la "estrategia más sólida para superar en forma definitiva la pobreza" (PRI, 2015: 4; PRD, 2015: 6). Hay, sin embargo, una perspectiva distinta sobre los programas sociales que opone al PRD con los otros dos partidos. Estos últimos están, en efecto, a favor de focalizar estos programas, mientras que el primero se dice partidario de universalizar los "derechos" (PRI, 2015: 67; PAN, 2015: 46; PRD, 2015: 6).

Los partidos hacen una serie de propuestas más que, aunque diversas, no parecen contradictorias. El PRD ofrece bajar el precio de los energéticos (PRD,

18 La reforma constitucional en materia energética fue aprobada en el Senado y en la Cámara de Diputados los días 10 y 11 de diciembre de 2013, con el voto a favor de los legisladores del PRI y el PAN, y el voto en contra de los legisladores perredistas. La reforma legal fue aprobada entre julio y agosto de 2014 (véase http://gaceta.diputados.gob.mx y www.senado.gob.mx).

2015: 16). El PAN propone facultar al Coneval para evaluar las políticas sociales estatales y municipales; tomar en cuenta la pobreza y la desigualdad para la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social hacia Estados y municipios; aprobar una Ley para Garantizar el Derecho a la Alimentación; y facultar a los trabajadores para realizar retiros anticipados de fondos de ahorro a largo plazo, para "blindar el ingreso familiar" ante "situaciones de inestabilidad económica" (PAN, 2015: 45-46).

El PRI, por su parte, ofrece "fortalecer" la pensión universal;[19] ampliar los alcances de los programas Prospera, Seguro para Jefas de Familia y Cruzada Nacional contra el Hambre; y promover la concurrencia de los programas sociales y productivos, así como la vinculación de los programas de combate a la pobreza con la educación, salud, inserción laboral e inclusión financiera (PRI, 2015: 45, 66-68).

4. Salud y seguridad social

En materia de salud, los tres partidos se pronuncian a favor de la universalización y de la mejora en la calidad de los servicios (PAN, 2015: 47; PRI, 2015: 68-69; PRD, 2015: 6), mientras que, en materia de seguridad social, lo más destacable es, sin duda, el consenso de los partidos en torno al seguro de desempleo (PAN, 2015: 19; PRI, 2015: 45; PRD, 2015: 6).[20] En el tema de la seguridad social, el PAN y el PRD se muestran interesados en extender sus beneficios a sectores de la población que aún no cuentan con ellos (trabajadores independientes y jornaleros agrícolas, en el caso del PAN, trabajadoras domésticas en el caso del PRD) (PRD, 2015: 6; PAN, 2015: 48), mientras que las propuestas del PRI ponen en evidencia una preocupación por los problemas de financiamiento de los

19 La pensión para adultos mayores fue instaurada en 2007 por el Presidente Felipe Calderón con el nombre de Programa 70 y más. El programa se enfocaba, al inicio, en los adultos mayores de comunidades rurales, pero para 2012 alcanzó "cobertura nacional" (Coneval, sf.b). En la Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno, estableció, desde 2001, una pensión para adultos mayores, con un monto mensual equivalente a la mitad de un salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

20 El seguro de desempleo fue discutido en la Cámara de Diputados entre septiembre de 2013 y marzo de 2014. PAN y el PRD rechazaron el esquema de financiamiento propuesto por el Ejecutivo, que preveía que la prestación se financiara tomando fondos de la subcuenta de vivienda de los trabajadores, proponiendo que ésta se financiara con recursos fiscales (*Diario de Debates*, 2014: 199-200). Aunque el dictamen fue aprobado por la Cámara de Diputados y turnado al Senado, la minuta permanece en comisiones en esta última cámara desde marzo de 2014 (véase http://gaceta.diputados.gob.mx). Cabe destacar que, en la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, jefe de Gobierno, estableció en 2008 un seguro de desempleo, financiado con recursos fiscales, con un monto mensual de 30 salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal.

diferentes esquemas de pensiones. El partido propone, en efecto, modernizar el marco jurídico de los sistemas de pensiones para asegurar su viabilidad y garantizar a todos un retiro digno; promover el ahorro "individualizado" para mejorar el monto de la pensión; y "analizar" los esquemas de administración de fondos de pensiones del Estado (PRI, 2015: 70).

Consideraciones finales

La comparación de las propuestas de los partidos permite encontrar coincidencias significativas, pero también algunas diferencias igualmente significativas. Las instituciones políticas parecen haber dejado de ser el tema en el que se observan las mayores diferencias, como fue el caso en anteriores plataformas (Johansson, 2012: 6). La escasez de propuestas de los partidos en lo que toca al funcionamiento de las instituciones propiamente políticas constituye, sin duda, un reflejo del creciente consenso que existe, entre los tres principales partidos, en torno a los arreglos institucionales existentes.

Hay, en materia de política económica, diferencias importantes en torno a tres de las llamadas "reformas estructurales": las reformas laboral, hacendaria y energética. Aunque significativas, estas diferencias no deben, sin embargo, ser sobrestimadas. La oposición del PAN a la reforma hacendaria se centra, en efecto, en un conjunto de medidas puntuales. El PRD ha dejado claro, por su parte, en las diferentes iniciativas de reforma laboral presentadas por sus legisladores, que no se opone a muchas de las medidas que buscan flexibilizar la legislación laboral mexicana (Johansson, 2013: 58-59). En lo que respecta a la reforma energética, el aval de la dirigencia del partido al compromiso 57 del Pacto por México, dejó igualmente claro que el partido no se opone a la participación del sector privado en algunas áreas de la industria energética (Johansson, 2014: 55, 57).

Pero hay, también, en esta materia, coincidencias notables. Los tres partidos coinciden en la propuesta de incrementar el salario mínimo, propuesta que ocupa un lugar central en todas las plataformas. El PRI y el PRD coinciden, por otro lado, en promover una mayor intervención del Estado en la economía, así como una política industrial que combina medidas típicas del modelo secundario exportador con medidas típicas del modelo de sustitución de importaciones. Curiosamente, el PRI aparece, en estos temas, más cargado a la izquierda que el propio PRD. La propuesta del partido tricolor de utilizar el gasto "como herramienta contra-cíclica" en casos de desaceleración de la

economía contrasta, en efecto, con la vaguedad de las propuestas perredistas (activar estrategias de desarrollo que fomenten el empleo formal, promover políticas económicas "más activas" para el crecimiento de calidad).

En los demás temas (política social, salud y seguridad social, educación), más allá de perspectivas distintas acerca del carácter de los programas sociales (que PRI y PAN proponen focalizar, mientras que el PRD propone universalizar), las coincidencias entre los partidos son, también, notables, sobresaliendo, sin duda, las propuestas de universalizar el acceso a los servicios médicos y de establecer el seguro de desempleo.

Referencias

Casar, María Amparo. 2012. *Sistema político mexicano*. México: Oxford University Press.

Caul, Miki, y Gray, Marc. 2002. "From Platform Declarations to Policy Outcomes. Changing Party Profiles and Partisan Influence over Policy". En R. J. Dalton y M. P. Wattenberg (Eds.). *Parties Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo. (s.f.a). "Evolución de las líneas de bienestar y de la canasta alimentaria". Anexo "Líneas de bienestar". Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx. Consultado en mayo de 2016.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo. (s.f.b). "Programa 70 y más/Pensión para adultos mayores. Ficha de monitoreo 2012-2013". Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2013/FM_2012_2013/20_S176_FM.pdf. Consultado en mayo de 2016.

Cotarelo, Ramón. 1985. *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema.

Charlot, Monica. 1972. *La démocratie à l'anglaise*. París: Colin.

Diario de los Debates. 2014. Diario de los Debates, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, año II, sesión 17, martes 18 de marzo, volumen II. Disponible en http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/mar/140318-2.pdf. Consultado en mayo de 2016.

Ejecutivo Federal. 2012. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política". En *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012. Consultado en mayo de 2016.

Ejecutivo Federal. 2014. "Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral". En *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014. Consultado en mayo de 2016.

Ejecutivo Federal. 2015. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción". En *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015. Consultado en mayo de 2016.

Ejecutivo Federal. 2016a. "Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo". En *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016. Consultado en mayo de 2016.

Ejecutivo Federal. 2016b. "Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México". En *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016. Consultado en mayo de 2016.

Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados 2012. "[Iniciativa] que expide la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente de la Federación, a cargo del diputado Martí Batres Guadarrama, del grupo parlamentario del PRD" En *Gaceta Parlamentaria.* No. 3596-III. Martes 4 de septiembre. Disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/. Consultado en mayo de 2016.

Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados. 2015. "[Iniciativa] que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los Diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez e integrantes del grupo parlamentario del PRD". En *Gaceta Parlamentaria*. No. 4213-III, jueves 12 de febrero. Disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/. Consultado en mayo de 2016.

Grupos Parlamentarios del PAN en el Senado y en la Cámara de Diputados. 2014. "[Iniciativa] que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados y senadores del Grupo Parlamentario del PAN". En *Gaceta Parlamentaria.* No. 4148-V, martes 4 de noviembre. Disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/. Consultado en mayo de 2016.

Grupos Parlamentarios del PRI y del PVEM en el Senado. 2012. "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan los senadores integrantes del grupo parlamentario del PRI y del PVEM del Senado de la República". En *Gaceta del Senado*. No. 53, jueves 15 de noviembre. Disponible en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-11-15-1/assets/documentos/gaceta.pdf. Consultado en mayo de 2016.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. 2014a. "Decreto por el que se expide la Ley de Unidad de Cuenta de la Ciudad de México". En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. No. 1996Bis, 28 de noviembre. Disponible en http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/6885511eb855178216793bed3fc1eeba.pdf. Consultado en mayo de 2016.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. 2014b. "Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para el programa de estabilidad laboral, mediante nombramiento por tiempo fijo y prestación de servicios u obra determinados". En *Gaceta Oficial del Distrito Federal.* No. 2018, 31 de diciembre. Disponible en http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/8f9353312e9c13552326540955a7a5a0.pdf. Consultado en mayo de 2016.

Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. 2015a. "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal; de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público". En *Gaceta Oficial del Distrito Federal.* No. 178, 17 de septiembre. Disponible en http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/d72d102b37ae8985eea1c7348c9fa277.pdf. Consultado en mayo de 2016.

Johansson Mondragón, Steven. 2011. "Las plataformas electorales de los partidos políticos mexicanos para las elecciones de 2009". En *Decisión Ciudadana* (revista del Instituto Electoral del Estado de Guerrero). Nueva época. No. 1. Julio-diciembre.

Johansson Mondragón, Steven. 2012. "Plataformas electorales 2012". En *Ciudades* (Puebla, RNIU). No. 96. Diciembre.

Johansson Mondragón, Steven. 2013. "Los partidos mexicanos ante las reformas estructurales". En *Estudios Políticos*. No. 29. Mayo-agosto.

Johansson Mondragón, Steven. 2014. "Los partidos políticos ante la reforma petrolera en México". En *Estudios Políticos*. No. 31. Enero-abril.

Mancera, Miguel Ángel. 2014. *Política de recuperación del salario mínimo en M*éxico y en el Distrito Federal. *Propuesta para un acuerdo*. México. Disponible en http://salarioscdmx.sedecodf.gob.mx/documentos/Politica_de_recuperacion_de_Salarios_Minimos.pdf. Consultado en mayo de 2016.

Mair, Peter. 2001. "Searching for the positions of political actors. A review of approaches and a critical evaluation of expert surveys". En Michael Laver (Ed.). *Estimating the Policy Position of Political Actors*. Londres: Routledge.

PAN. 2015. *Plataforma electoral 2015-2018. Una plataforma para continuar transformando la Nación*. México: Partido Acción Nacional-Fundación Rafael Preciado.

PRD. 2015. *Plataforma electoral 2015*. Partido de la Revolución Democrática. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2014-2015/PRD.pdf. Consultado en mayo de 2016.

PRI 2015. *Prosperidad para todos. Plataforma electoral 2015*. Partido Revolucionario Institucional-Fundación Colosio. Disponible en http://pri.org.mx/descargas/2014/12/PlataformaPRI.pdf. Consultada en mayo de 2016.

Prud'homme, Jean-François. 1998. "Las plataformas electorales de los partidos en 1997". En Luis Salazar (Coord.). *1997: Elecciones y transición a la democracia en México*. México: Cal y Arena.

Prud'homme, Jean-François. 2001. "¿A poco tenían programas? Plataformas electorales en las elecciones de 2000". En Luis Salazar (Coord.). *México 2000: alternancia y transición a la democracia*. México: Cal y Arena.

Schmidt, Manfred. 1996. "When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy". En *European Journal of Political Research*. No. 30. Londres: Wiley-Blackwell.

Secretaría de Desarrollo Social. 2015. "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2016". En *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421758&fecha=30/12/2015. Consultado en mayo de 2016.

Seeliger, Robert. 1996. "Conceptualizing and Researching Policy Convergence". En *Policy Studies Journal*. Vol. 24. No 2.

CLIENTELISMO Y CORRUPCIÓN ELECTORAL EN MÉXICO: PERSISTENCIA A PESAR DE LOS AVANCES LEGISLATIVOS

Clientelism and electoral corruption in Mexico: Persistence in spite of the legislative achievements

Gilles Serra[1]

Fecha de recepción: 18 de marzo de 2016.
Fecha de aceptación de versión final: 31 de agosto de 2016.

RESUMEN: ¿Qué desafíos enfrentan todavía los procesos electorales en México? El objetivo principal de este artículo es analizar algunos problemas particularmente duraderos de la democracia mexicana. Para ser concretos, argumento que la compra de votos, en buena parte con recursos ilegales de campaña, sigue siendo frecuente el día de hoy. Mediante una revisión de la literatura académica más reciente, así como de fuentes de investigación periodística, el artículo busca esclarecer estos problemas así como sus posibles soluciones. La literatura revisada en este ensayo sugiere que la incidencia del clientelismo electoral sigue siendo alta, lo cual pone al país en riesgo de *retroceso democrático* de manera similar a otras regiones del mundo como Europa del Este y Sudamérica. Para sustentar estas aseveraciones, repaso varias acusaciones que se han hecho a los partidos principales en México por parte de sus rivales políticos y de observadores académicos. Las acusaciones de financiamiento ilegal de campaña que se han hecho incluyen el *Monexgate* del PRI, los *moches* del PAN y el *charolazo* del PRD. Las acusaciones de compra de apoyo político incluyen el abuso del programa Oportunidades así como del presupuesto de las delegaciones en la Ciudad de México. Asimismo, describo algunos esfuerzos notables para reglamentar estas conductas en la reforma político electoral de 2014, tales como la fiscalización en *tiempo real* y la prohibición del *turismo electoral*. Tras argumentar que los

1 Profesor-Investigador en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE). Recibió su doctorado en la Universidad de Harvard y cursó un post-doctorado en la Universidad de Oxford. Su investigación sobre instituciones, elecciones y reformas en México ha sido publicada en *Electoral Studies*, *The Journal of Politics in Latin America*, y *Política y Gobierno*. Sus teorías formales de competencia entre partidos políticos han aparecido en el *Journal of Politics* y en el *Journal of Theoretical Politics*. Correo electrónico: gilles.serra@cide.edo.

Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 149-174, ISSN: 2448-8283.

esfuerzos legislativos han sido insuficientes, concluyo que para seguir avanzando en la consolidación se necesita una mayor inclusión de las organizaciones civiles y de la ciudadanía común en el sistema político.

Palabras clave: democracia, México, clientelismo, corrupción, reforma.

ABSTRACT: What challenges do electoral processes still face in Mexico? The main goal of this essay is to analyze some particularly lasting problems of the Mexican democracy. I argue that vote buying, largely with illegal campaign resources, continues to be frequent. By reviewing the recent academic literature, as well as primary bibliographic references, the essay seeks to shed light on these problems along with possible solutions. I claim that the prevalence of electoral clientelism puts the country at risk of "democratic backsliding" of the kind that has been observed in other regions of the world such as Eastern Europe and South America. To substantiate these claims, I review several accusations that have been made against the main political parties in Mexico by their rivals and academic observers. The accusations of illegal campaign financing that have been made include the *Monexgate* by the PRI, the *moches* by the PAN, and the *charolazo* by the PRD. The accusations of buying political support include the abuse of the anti-poverty program Oportunidades as well as the budgets of the Delegaciones in Mexico City. Furthermore, I describe some of the notable efforts to regulate this behavior in the 2014 electoral reform, such as auditing the parties' finances in "real time" and the prohibition of "electoral tourism." After arguing that legislative efforts have been insufficient, I conclude that further progress in democratic consolidation requires a wider inclusion of civic organizations and common citizens in the political system.

Keywords: *Democracy*, *Mexico*, *clientelism*, *corruption*, *reform.*

1. La transición incompleta

¿Qué desafíos enfrenta la democracia mexicana para seguir consolidándose? Una lectura detenida de la investigación reciente sobre México puede ayudarnos a entender estos desafíos. En concreto, la literatura primaria y secundaria que he revisado para este artículo permite formarnos una idea del estado actual de la democracia mexicana y de sus retos en la época moderna. Mucho se ha avanzado desde el inicio de la transición: desde hace cuando menos

un cuarto de siglo, el país comenzó a transitar de un sistema autoritario de partido hegemónico a un sistema multipartidista intensamente competitivo. En buena medida, esta transición estuvo basada en la creación de nuevas leyes que establecieron reglas claras para las elecciones —esto permitió que la democratización en México, a diferencia de otros países, fuera relativamente ordenada y pacífica— (Loaeza, 2008: 123). En particular, las leyes aprobadas en la década de 1990 crearon organismos electorales que lograron disminuir el fraude electoral y la manipulación del conteo de votos. Esta transformación se ha reflejado en una percepción positiva de la democracia mexicana entre las élites políticas y el público en general. Por ejemplo, Freidenberg y Došek (2012) encontraron recientemente que, a pesar de reconocer las insuficiencias, los legisladores mexicanos dicen manifestar un *alto nivel de confianza* en los procesos electorales que han ocurrido en México después de 1988.

Sin embargo, como argumentaré en este trabajo, la estrategia de basar la transición casi exclusivamente en reformas legislativas ha tenido serias limitaciones, de tal manera que todavía se pueden identificar importantes deficiencias. Una observación incluso casual de la realidad contemporánea revela que la transición democrática en México sigue incompleta. El sistema político todavía tiene problemas de todo tipo, dentro de los cuales, los problemas electorales son particularmente consecuentes. En efecto, del buen funcionamiento electoral depende que los ciudadanos comunes logren someter a los líderes políticos a la rendición de cuentas. Este artículo se enfoca en dos problemas que han sido mencionados por muchos observadores de la política mexicana: el clientelismo electoral, por lo cual me refiero sobre todo a la compra de votos, y la corrupción electoral, por lo cual me refiero sobre todo al financiamiento ilegal de campaña. Si bien estos dos fenómenos pueden ocurrir de manera independiente, la evidencia que presento más adelante indica que están frecuentemente vinculados. Parece una decepción que los procesos electorales en México sigan presentando estos problemas dado el enorme esfuerzo que hemos invertido en resolverlos como sociedad. El esfuerzo legislativo ha sido especialmente titánico, con una larga serie de reformas políticas. A pesar de toda la legislación, las campañas electorales aún presentan algunos vicios que han sido sorprendentemente duraderos; de hecho ya existían durante la época de partido dominante pero sobrevivieron la transición para seguir vigentes el día de hoy. Esto sugiere que la democracia mexicana sigue sin consolidarse.

El objetivo general de este artículo es evaluar la incidencia del clientelismo y la corrupción electorales en México. Mediante una revisión de la literatura

académica más reciente, así como de fuentes de investigación periodística, se busca esclarecer estos problemas duraderos así como sus posibles soluciones. Para ser concretos, se documenta que la compra de votos con recursos de campaña ilegales ha sido frecuente en años recientes. Asimismo describo algunos esfuerzos notables que se han llevado a cabo para reglamentar esta conducta, el más reciento siendo la reforma político electoral de 2014. Tras argumentar que los esfuerzos legislativos son insuficientes por sí mismos, concluyo con otras propuestas para seguir avanzando en la consolidación democrática, basadas en una mayor inclusión de las organizaciones civiles y la ciudadanía común en las decisiones políticas.

Con estos objetivos en mente, procedo de la siguiente manera. En la siguiente sección discuto el estatus de la democracia mexicana en perspectiva comparada; en particular, para entender algunos de los riesgos que corre el país, apelo a las experiencias de retroceso democrático en otras regiones tales como Europa del Este y Sudamérica. Luego dedico dos secciones a analizar los dos problemas en los que se enfoca este artículo. En primer lugar, argumento que las campañas modernas parecen exhibir muchos intentos por parte de partidos políticos y sus candidatos para hacerse de recursos ilegales de campaña. En segundo lugar, documento que la compra de votos parece seguir muy arraigada en la política nacional y subnacional. Sugeriré que estos dos problemas se vinculan por el hecho de que los recursos ilegales de campaña pueden ser usados en parte para comprar votos. Dichos problemas no se pueden realmente atribuir a una falta de leyes: en la sección subsiguiente describo varias de las medidas innovadoras que se incluyeron en las reformas legislativas de 2014 para complementar las leyes anteriores. Concluyo con una sección que discute las limitaciones que siempre tendrán las reformas legislativas si no vienen acompañadas de otros cambios profundos al sistema político, tales como el fortalecimiento de la sociedad civil.

2. Una democracia vulnerable

México es un ejemplo paradigmático de las democracias jóvenes que buscan eliminar los rezagos de su pasado autoritario. ¿Qué tan frágil es su democracia? Desde la tercera ola de democratización, casi todos los regímenes autocráticos existentes en América Latina fueron abandonados exitosamente (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986). Desde el llamado *estado burocrático-autoritario* del Cono Sur hasta la llamada *dictadura perfecta* de México, prácticamente to-

das las autocracias de la región han transitado a algún tipo de democracia. Sin embargo es demasiado temprano para cantar victoria: aún existen preocupaciones fundadas sobre la estabilidad de estos nuevos regímenes. La literatura académica ha mencionado desde el principio que las instituciones democráticas deben consolidarse plenamente antes de alejar por completo un posible retorno al autoritarismo (Linz y Stepan, 1996). Charles Tilly señala que hay una abundante historia de países que han construido un edificio democrático para luego destruirlo parcialmente, a lo cual llamó *des-democratización*. No hay que creer entonces que la democracia es un refugio seguro donde la gente está protegida por siempre de los vaivenes políticos. Al contrario, nos dice el autor que la mayoría de los regímenes que comenzaron a desarrollar instituciones democráticas en los últimos dos siglos han experimentado periodos posteriores en los que se *des-democratizaron* aunque fuera temporalmente (Tilly, 2003).

Esta tendencia al retroceso democrático se ha observado en varias regiones del mundo. Ha sido señalada por ejemplo en Europa del Este y en Europa Central. Dichos países abandonaron décadas de gobierno autoritario al democratizarse exitosamente en la década de 1990.[2] No obstante, en varios de ellos el nivel de democracia siguió una trayectoria en forma de *U invertida*: aumentó al principio para luego disminuir en los siguientes años. Fish (2001) identificó 9 países cuyos niveles de democracia mejoraron a principios de la década de 1990 pero empeoraron en la siguiente década.[3]

Algunos acontecimientos en varios países de América Latina han suscitado preocupaciones similares. A veces se menciona a Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela como países en los que se ha observado un deterioro reciente de las instituciones democráticas – después de haber transitado a la democracia, algunas de las libertades duramente ganadas en dichos países se han ido perdiendo –. Otros países también han sido mencionados de tiempo atrás entre académicos preocupados por la falta de consolidación democrática en la región latinoamericana (Mainwaring y Shugart, 1997). Esto ilustra que los avances democráticos nunca se pueden dar por sentados: mientras las reglas democráticas no estén sólidamente arraigadas, habrá actores políticos que buscarán romperlas.

Desafortunadamente, en muchos países de la región las prácticas democráticas no son aún aceptadas por todos, especialmente en la arena electoral.

2 Para una reseña, véase Kopstein (2003).
3 Dichos países fueron Albania, Armenia, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Kazakstán, Kirguistán, Rusia y Ucrania.

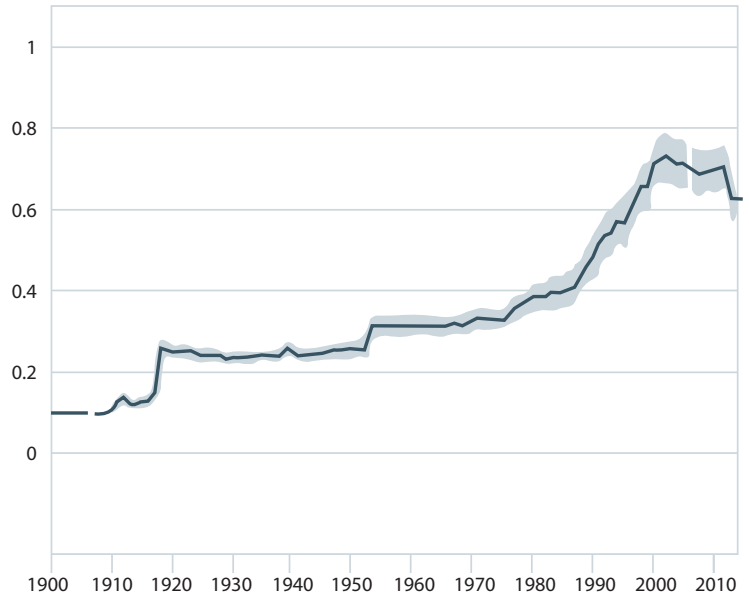
Si bien la vía electoral parece haberse convertido en la manera más legítima y aceptada para llegar al poder, con frecuencia las elecciones distan de ser perfectas ya que no todos los contendientes juegan limpio. En particular, las campañas electorales siguen generando ventajas indebidas a algunos contendientes, lo cual distorsiona la voluntad popular. Las fallas que impiden tener elecciones justas y equitativas ponen en duda la calidad de estas democracias latinoamericanas y representan una vulnerabilidad de sus sistemas políticos. Mientras sobrevivan estas prácticas, no se podrá decir que la democracia se haya consolidado completamente y la posibilidad de un retroceso no habrá sido del todo disipada.

¿Existe también en México el riesgo de un retroceso democrático? Algunos acontecimientos recientes así lo indican. En investigación anterior he analizado varios problemas del marco legal, notando que importantes aspectos de la reforma electoral de 2007 pueden considerarse regresivos. Por ejemplo, a varios autores les preocupó la prohibición de las campañas negativas así como otros aspectos potencialmente antidemocráticos (Freidenberg, 2009; Serra, 2009; Magar, 2015). En este ensayo me concentro en los procesos electorales mismos, argumentando que a la fecha han persistido, o quizá aumentado, varias prácticas antidemocráticas. Esto genera la preocupación de que sí, en efecto, México sigue siendo vulnerable a la *des-democratización*. De hecho, hay indicios de que este proceso ya se dio en cierto grado: la gráfica siguiente muestra una de las medidas de la democracia mexicana que hicieron académicos del proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem). Este proyecto codificó decenas de parámetros de los sistemas políticos alrededor del mundo para medir sus niveles de democracia.[4] En la gráfica se muestra el índice que los investigadores llamaron *Democracia Electoral* que agrega varias medidas de la calidad de los procesos electorales. Con este índice, los investigadores buscaron captar lo que llaman *el principio electoral de la democracia*. Este principio consiste en que los gobernantes respondan a los ciudadanos gracias a la competencia por sus votos; es decir, este índice corresponde a la idea fundamental de que los gobiernos deben buscar la aprobación de sus votantes.[5]

4 El proyecto V-Dem midió más de cuatrocientos parámetros para cada uno de los 173 países analizados desde 1900 hasta 2014. El proyecto es copatrocinado por el Instituto Kellogg de la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos y el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Gotemburgo en Suecia. Su descripción se puede encontrar en https://v-dem.net/en/about/.

5 En inglés, los investigadores describen aquello que mide su *Electoral Democracy Index* de la siguiente forma: "The electoral principle of democracy seeks to embody the core value of making rulers responsive to citizens, achieved through electoral competition for the electorate's approval".

Gráfica 1. Índice de Democracia Electoral en México, 1900-2014



Fuente: Proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem). Datos disponibles en https://v-dem.net/en/analysis/analysis/.

Según esta gráfica, la *democracia electoral* de México fue mejorando sostenidamente desde el año 1900, que es el primer año evaluado. Sin embargo, la medición se estancó a partir de 2003, y sufrió una caída en 2013 y 2014 que fueron los últimos años evaluados. Lo menos que podemos concluir de esta gráfica es que los procesos electorales en el país son vulnerables al deterioro, y que la democracia mexicana no está aún del todo consolidada. Quisiera sugerir que existen dos prácticas antidemocráticas que probablemente contribuyen a este estancamiento: la adquisición de recursos ilegales de campaña y su posterior utilización para la compra de votos.

En efecto, dentro del menú de la manipulación que poseen los actores políticos en las elecciones, el clientelismo bajo cualquiera de sus definiciones sigue siendo frecuente en la región. El patronazgo, las maquinarias políticas y la cooptación de votantes pobres han contaminado elecciones a lo largo de América Latina; y México no es la excepción (Szwarcberg, 2015). Como argumentaré más adelante, los tres partidos políticos grandes han caído en prácticas clientelares de varios tipos. Se puede argumentar que estas prácticas perjudican el desarrollo

del país puesto que en vez de ganarse el voto ofreciendo plataformas ideológicas bien definidas o demostrando su buena capacidad para gobernar, estos actores políticos buscan comprar a los votantes con favores de corto plazo.

Otra práctica que también parece ser frecuente en los países en vías de desarrollo es la adquisición ilegal de recursos de campaña. Más aún, estas dos prácticas pueden estar vinculadas y reforzarse una a la otra. Es cierto que el clientelismo no siempre se lleva a cabo con recursos de procedencia ilegal.[6] No obstante los ejemplos que daré a continuación sugieren que la compra de votos se financia en cierta medida con fuentes ilegítimas. En esto coincide el diagnóstico de las debilidades del sistema electoral mexicano que hicieron Ugalde y Rivera Loret de Mola (2013):

> El clientelismo electoral en sus distintas modalidades —movilización, coacción y compra del voto y condicionamiento de programas sociales, entre otras— encarece las campañas y altera las condiciones de equidad. (...) [Los actos de clientelismo electoral] con frecuencia implican la utilización de recursos públicos con fines privados. (...) Además, el hecho de que estas actividades dependan del dinero en efectivo, estimula el uso de recursos ilegales que por definición no se reportan a las autoridades (Ugalde y Rivera Loret de Mola, 2013).

Por esto, algunos autores han argumentado que a menudo existe una simbiosis entre la adquisición de recursos ilícitos de campaña y la compra de votos que debería motivar el estudio de ambos problemas conjuntamente (Gingerich, 2013; Serra, 2016). Las dos secciones siguientes documentan que estas prácticas se siguen presentando en las elecciones mexicanas, lo cual podría tal vez explicar la forma de la gráfica que acabamos de mostrar arriba.

3. Corrupción en la adquisición de recursos de campaña

Vale la pena distinguir dos tipos de corrupción. El tipo de corrupción que tiende a atraer la mayor parte de la atención mediática consiste en el abuso de un cargo público para beneficio propio. El gobierno mexicano, tanto a nivel nacional como subnacional, ha sido cuestionado severamente por reportajes continuos en los medios de comunicación sobre varios escándalos de corrupción. Se han hecho acusaciones de todo tipo: que los funcionarios

6 Agradezco a un dictaminador anónimo esta aclaración.

públicos reciben favores personales otorgados por contratistas a quienes han sido favorecidos; que los legisladores reciben sobornos de grupos de interés; que los gobernadores son dueños de las empresas que ofrecen servicios a sus gobiernos; etcétera. Algunos académicos han incluso argumentado que existe un pacto tácito entre los actores políticos mediante el cual ninguno denuncia los negocios turbios del otro (Casar, 2014).

Si bien este tipo de abusos genera gran indignación en la opinión pública, me quisiera enfocar más bien en otro tipo de abuso que probablemente sea aún más dañino para la democracia: el financiamiento ilegal de campañas. Al estudiar América Latina, Laurence Whitehead argumentó que los políticos corruptos no buscan únicamente el enriquecimiento personal, sino que frecuentemente su objetivo es comprar apoyo político. El autor provee ejemplos detallados de administraciones pasadas en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela que adquirieron fondos ilegales para ganar elecciones. Concluye que los incentivos de nuestros políticos a menudo tienen más que ver con la supervivencia de un grupo político que con el enriquecimiento privado (Whitehead, 2002). Esta sección se centra en este tipo de corrupción cuyo objetivo es el apoyo electoral más que el lucro individual.

Para ilustrar la diferencia entre estos dos tipos de actos corruptos, podemos usar los comentarios que se han hecho acerca de las delegaciones en el Distrito Federal. María Amparo Casar menciona ejemplos de ambas clases de corrupción en esas instituciones. Por un lado, provee ejemplos de delegados pertenecientes a varios partidos (el PAN, el PRD, el PRI y el PVEM) que han sido acusados de "despacharse con la cuchara grande" y de "enriquecerse con los recursos públicos, el tráfico de influencias o el otorgamiento de licencias y permisos." Según la autora, a estos delegados hay que censurarlos y juzgarlos por estos graves abusos que los benefician personalmente. Pero por otro lado, también son graves los actos de corrupción que cometen para beneficiar a los candidatos de sus partidos, tales como "desviar recursos para ayudarlos a ganar las elecciones en las cuales estén compitiendo." Como dice la autora, los contubernios de los delegados también buscan engordar el "cochinito" de sus partidos para futuras campañas (Casar, 2015). Una idea muy similar es expresada por Mauricio Merino, cuando critica a los llamados "Delegados chapulines" que abandonan su puesto para buscar otro cargo de elección popular. El autor describe su preocupación así:

> Sus partidos prefieren a esos candidatos ya formados que apostar por nombres y trayectorias diferentes: sus redes pueden garantizarles vo-

> tos y éstos, nuevos espacios de poder. (...) Tampoco tenemos garantías de que los recursos públicos no sean empleados para favorecer las campañas de quienes le han dado la espalda a los ciudadanos que los eligieron antes. (...) Quienes se quedan en las oficinas de las delegaciones desairadas (o de los municipios, los escaños o las curules, que para el caso es lo mismo) forman parte de los equipos de quienes volverán a las campañas y, con toda seguridad, estarán a su servicio. Y lo mismo puede suceder con los dineros y la autoridad que tienen en sus manos. Todo servirá a la nueva causa: ganar los votos necesarios para renovar el hueso (Merino, 2015).

Este segundo tipo de corrupción, el uso de recursos ilícitos de campaña, probablemente es un problema más grave de lo que ha reflejado la literatura tradicional sobre elecciones. Gran parte de la literatura clásica de votación se basa en las democracias liberales, las cuales son altamente formales. Pero muchos de los supuestos de dicha literatura no viajan bien a las democracias nuevas que operan de manera mucho más informal. En éstas existe una amplia brecha entre el comportamiento legalmente aceptado y las actividades de los políticos tras bambalinas. Esto mismo fue argumentado por Flavia Freidenberg y Steven Levitsky al comparar los partidos políticos en Europa Occidental con sus contrapartes en América Latina. Con respecto al financiamiento de campañas, los autores hallan que en vez de usar recursos transparentes regulados por el Estado, como es la norma en Europa, muchos partidos políticos en América Latina dependen de fuentes ilícitas o irregulares. De hecho, los autores sostienen que la mayor parte del financiamiento partidista en la región se consigue de manera informal, y frecuentemente ilegal, basada en el patronazgo, los donativos dudosos y el desvío de recursos estatales (Freidenberg y Levitsky, 2007). Dado este hecho, uno debe preguntarse ¿para qué se usan todos esos fondos mal habidos? Cabe especular que en parte son usados para la compra de votos.

En México se han documentado casos recientes de este fenómeno. En la elección de 2012, las autoridades tuvieron que investigar a todos los partidos por financiamiento ilegal.[7] Un escándalo muy publicitado involucró al PRI. Un crédito no declarado por más 50 millones de pesos proveniente de un banco llamado Monex fue canalizado al personal del partido para las actividades de campaña (dicha transacción fue posteriormente conocida como el Monexgate). La manera como se movieron esos recursos se asemejó a una operación

7 *Aristegui Noticias*, "PRI, PAN y Movimiento Progresista se acusan mutuamente por gastos de campaña", 27 de junio de 2012.

clásica de lavado de dinero. Las transferencias, que en un principio no fueron declaradas ante el IFE, llegaron a los operativos del PRI a través de un complicado esquema que involucró créditos otorgados por Monex a ciertas corporaciones fantasma con direcciones falsas, las cuales eran propiedad de altos miembros del partido.[8]

Otro sonado escándalo involucró al PRD. Dos colaboradores cercanos del candidato presidencial supuestamente organizaron una cena privada con prominentes empresarios mexicanos para pedir a cada uno seis millones de dólares en donativos encubiertos. Dicho evento confidencial para recabar fondos fue eventualmente divulgado a la prensa que lo reportó ampliamente.[9] Al incidente se le conoció públicamente como *el charolazo*.

También hay escándalos por parte del PAN. En el pasado, el PAN se ha autodefinido como el partido de la decencia y de las manos limpias; y en la elección de 2012, logró mantenerse sin escándalos públicos de gran magnitud, habiendo recibido sólo algunas multas menores por gastos irregulares. Sin embargo, al año siguiente el partido blanquiazul se vio involucrado en un notorio escándalo de corrupción por parte de sus diputados federales. Se alega que la bancada del PAN en la Cámara de Diputados, comenzó a pedir favores y dinero a varios alcaldes a cambio de asignarles transferencias federales a sus municipios. La petición de dinero a los ediles supuestamente consistía en un porcentaje de la transferencia federal —es decir, un *moche* —. Aparentemente, el dinero requerido sería para apoyar la campaña electoral del Presidente del PAN quien buscaba reelegirse al frente de su partido.[10]

En años siguientes, la sospecha de financiamiento ilegal de campaña se ha alimentado de varios escándalos de corrupción a nivel subnacional (Palma y Morales, 2014). Uno de los casos más sonados surgió en el 2013 durante las elecciones locales en el Estado de Veracruz. Una serie de audios y videos incriminatorios fueron filtrados a la prensa, los cuales contenían conversaciones de funcionarios estatales con líderes del PRI discutiendo el desvío de varios programas gubernamentales. En reuniones secretas, el Secretario de Finanzas de Veracruz explicó sus planes para manipular el programa anti-pobreza más grande del país, *Oportunidades*, en beneficio de su partido en las próximas elecciones. Sus palabras llegaron a un tal nivel de licencia que vale la pena citarlas textualmente:

8 *CNN México*, "El Tribunal da 48 horas al IFE para informar sobre Monex y Soriana", viernes 27 de julio de 2012.
9 *El Universal*, "Polemizan por 'pase de charola'", 31 de mayo de 2012.
10 *Reforma*, "Desvían diputados adonde hay moche", 18 de noviembre de 2013.

> Ya tenemos afortunadamente, derivado del cambio y de la llegada del pri al gobierno federal, la delegación estatal de Sedesol. (...) Quiero comentarles que hay muchísimas 'oportunidades' que aprovechar porque precisamente hablo del programa Oportunidades. Invité a los encargados, quienes ahora están aquí con nosotros; ellos son los responsables y encargados del programa Oportunidades en esta zona. El mensaje que les quiero decir es que es una estructura tan importante, la de Oportunidades, que no podemos dejarle la absoluta responsabilidad y compromiso a las personas que trabajan en las oficinas del programa. Nosotros somos muchos y además tenemos mucha más gente todavía en cada una de las zonas. (...) Por eso necesitamos que los enlaces ya se apoderen del tema Oportunidades en su zona (Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz).

En estas reuniones, otros funcionarios del gobierno y líderes partidistas describieron estrategias para controlar varios programas sociales, a los cuales llamaron *oro molido*. Incluso las sillas de ruedas de los hospitales fueron ofrecidas al PRI para su uso.[11] Uno puede preguntarse cómo iba a utilizar estos recursos el partido tricolor una vez que los hubiera obtenido. Como describo en la siguiente sección, resulta que las conversaciones también revelaron explícitamente el uso que el partido pensaba darle a esos recursos en vísperas de las elecciones.

Resulta que en México, la mayoría de estas actividades acaban en la impunidad. De hecho, en 2012 los consejeros del IFE absolvieron a todos los partidos de casi todas las acusaciones de irregularidades en su financiamiento. Con respecto al crédito de Monex, en un principio el PRI negó haber diseñado este esquema, pero finalmente lo aceptó alegando que fue legal. De hecho, los abogados del partido fueron capaces de argumentar que ninguna *ley electoral* había sido violada (aunque no quedó claro si se violaron leyes *financieras*). Dada la ambigüedad legal del caso, el IFE se dividió sobre si debía imponer una multa al PRI. En una votación altamente controvertida de cuatro votos contra cinco, los nueve consejeros del IFE terminaron por absolver al PRI de cualquier delito.[12]

También se exoneró al PRD de su cena encubierta para recaudar fondos, y se exoneró al PAN de los delitos de los que estaba acusado.[13] Indulgencias similares ocurrieron en la elección anterior de 2006, lo que llevó a varios académicos a argumentar que el IFE, ahora el INE, ha perdido independencia respecto a los

11 Los videos están disponibles al público en http://aristeguinoticias.com/1804/mexico/video-que-presento-el-pan-para-denunciar-la-red-electoral-del-pri-en-veracruz/.
12 *El Economista*, "IFE define no sancionar al PRI por Monex", 23 de enero de 2013.
13 *ADN Político*, "Elecciones 2012: El IFE desecha casos Monex, Soriana y 'charolazo para AMLO", 5 de diciembre de 2012.

partidos políticos más grandes que se supone debe auditar (Magar, 2015). En efecto, en años recientes, los partidos políticos han acordado pasar medidas en el Congreso que han debilitado la autonomía del Instituto, tales como despedir arbitrariamente a los consejeros antes del término de su periodo (Serra, 2009). El resultado de estas intimidaciones es una aplicación laxa de las regulaciones de financiamiento de campaña que todos los partidos han sabido explotar.

Por otro lado, a pesar de enormes avances, las leyes vigentes han demostrado que aún son ineficaces para fiscalizar las campañas puesto que no han otorgado suficientes herramientas a las instituciones encargadas de supervisar y castigar violaciones. Los delitos son difíciles de comprobar, y cuando se comprueban, el castigo es demasiado suave para ser disuasivo. Además, por muchos años, la ley solía dictar que los partidos políticos se auditaran *ex post*, es decir que los gastos fueran examinados varios meses *después* de la elección cuando los ganadores ya habían ocupado los cargos (Aparicio, 2012). Esto creó un sistema en el que hacer trampa ha proporcionado el gran beneficio potencial de ganar la elección, con un posible castigo en el lejano futuro en caso de ser descubierto. También brindó a los partidos la oportunidad de ser creativos son su contabilidad moviendo los gastos de un Estado a otro, y de una elección a otra. Una de las manifestaciones de esta *contabilidad creativa* es el llamado *prorrateo*, que causó gran polémica en 2012, y fue un tema importante de la legislación de 2014 (para una reseña detallada de las nuevas reglas de prorrateo, véase Torres-Ruiz, 2014: 138-141). No es de sorprender entonces que los límites de gasto de campaña han sido sistemáticamente rebasados; aunque se debe apuntar que las reformas de 2014 incluyeron varias modificaciones a este respecto. Se tiene la esperanza de que estas modificaciones lleven a una mejor fiscalización de las campañas aunque, como argumentaré más adelante, no parece que las raíces de la corrupción y del clientelismo hayan sido cortadas de raíz.

4. Clientelismo con los recursos de campaña

Esta sección se concentra en una práctica específica que ha causado gran preocupación en América Latina, el *clientelismo*, mediante el cual un grupo de votantes (los clientes) reciben regalos o favores explícitamente a cambio de sus votos a favor de algún grupo de candidatos (los patrocinadores). Para establecer con claridad nuestro objeto de estudio, vale la pena ofrecer una definición de los términos. En la literatura académica se pueden encontrar distintas de-

finiciones de *clientelismo* por lo que, como nota Ugalde (2013), prevalece aún la confusión. La manera como yo quisiera entender este concepto se apega a la definición que ofreció ese autor: "El clientelismo electoral es el reparto de favores, bienes materiales, servicios o dinero a cambio de votos y/o apoyo político" (Ugalde, 2013: 121).

Esta práctica fue común durante el periodo hegemónico del PRI cuando se recurría a una variedad de técnicas manipulativas para obtener votos, incluyendo su compra y coacción. La literatura primaria y secundaria que aquí reseño indica que estas prácticas no desaparecieron del todo en la época moderna. Si bien varias leyes de gran calado fueron aprobadas en la década de 1990 para reformar las elecciones, en la práctica la mayor parte del esfuerzo político se dirigió a erradicar el fraude electoral. Como resultado, las prácticas fraudulentas, tales como rellenar urnas, falsificar boletas o alterar actas, han sido en buena medida controladas. Sin embargo, otras prácticas de manipulación más sutiles que son utilizadas antes del día de la votación no han sido atendidas correctamente – en particular, un menú de prácticas categorizadas como clientelares ha sobrevivido a través de los años –.

Es de sorprenderse que dichas prácticas sigan vigentes el día de hoy dado el notable esfuerzo institucional que ha habido a través de los años por erradicarlas. A nivel legislativo, el concepto de compra de votos ha sido regulado cuando menos desde 1977 cuando se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (Loppe). En los años 90, la compra de votos también logró entrar en la ley cuando se tipificó como ilícito en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Desde el inicio, el Cofipe estableció como infracción la utilización de programas sociales y recursos públicos para inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato (art. 347, párr. 1, incs. *c*, *d* y *e*). Toda esta legislación se recuperó y expandió ahora en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). Así que teóricamente, si existiera un verdadero estado de derecho, dichas prácticas tendrían que haber sido desterradas. Desafortunadamente estas prohibiciones han sido flojas, con un número reducido de condenas y castigos. Esta aplicación suave de la ley ha permitido que toda elección siga siendo vulnerable al clientelismo.

También ha habido un esfuerzo considerable de concientización ciudadana: el IFE en su momento, y ahora el INE, se ha encargado de emitir miles de anuncios para informar a los televidentes y radioescuchas acerca de su derecho y su obligación moral de reportar delitos electorales. Asimismo, el monitoreo de

los procesos electorales por parte de ONGs y la sociedad civil ha sido cada vez más activo y organizado. Por ello podríamos suponer que hoy en día es mucho más difícil llevar a cabo estas prácticas de lo que lo era durante el periodo autoritario de partido dominante. Y sin embargo, todo parece indicar que la compra de votos ha logrado sobrevivir en la época moderna. Así lo sospechan otros académicos, tales como Carlos Elizondo quien al analizar algunos datos presupuestales concluyó lo siguiente:

> Una buena parte del gasto público se destina a un gasto social cada vez más clientelar. Por ejemplo, el presupuesto de Sedesol, el llamado Ramo 20, pasó de ser, en 2006, de 37.8 mil millones, descontada la inflación, a 117 mil millones en el presupuesto de este año (Elizondo, 2015).

Como ilustración de lo anterior, un componente importante de las acusaciones contra el candidato del PRI durante el conflicto post-electoral de 2012 fue la compra de votos. En efecto, varios contendientes afirmaron que funcionarios del PRI repartieron regalos a votantes pobres a cambio de votos a su favor (Serra, 2014). Esto fue una de las bases para el juicio de inconformidad que promovió el PRD con el objeto de invalidar la elección (Movimiento Progresista, 2012). Según esta acusación, se intentó sobornar a los votantes ofreciéndoles alimentos, cemento, electrodomésticos y dinero en efectivo – lo cual habría sucedido sobre todo en los barrios pobres y las zonas rurales –. A cambio, los votantes presuntamente aceptaron tomarle una foto a su boleta para probar que habían votado por Enrique Peña Nieto, o entregaron sus credenciales de elector para que otra persona votara en lugar suyo. Otra supuesta técnica fue que el votante adulto entrara a la casilla con algún niño cuyo encargo era verificar el voto visualmente. Algunas de estas técnicas eran parte del *menú de la manipulación* que el PRI utilizaba en su periodo hegemónico (Schedler, 2002); y el PRD sostuvo que esta parte aborrecida de la historia de México se estaba repitiendo.

Para sustanciar su recurso legal, el candidato presidencial del PRD, Andrés Manuel López Obrador, pidió a sus seguidores alrededor del país que recolectaran cualquier prueba de irregularidades que pudieran encontrar. El Zócalo de la Ciudad de México se llenó con miles de objetos recolectados de todas las regiones. La mayor parte consistió en materiales de campaña tales como gorras y sandalias con los logos de Peña Nieto, y también se incluyeron animales de granja habrían sido regalados a votantes rurales. El PRD afirmó haber recolectado 25 toneladas de estos objetos, los cuales fueron enviados al día siguiente al tribunal electoral. Otro tipo de evidencia que llegaron a recolectar los seguidores de López Obrador consistió en centenares de tarjetas de pre-

pago con crédito para hacer compras en una gran cadena de supermercados, Soriana. La sospecha es que los operadores del partido tricolor distribuyeron dichas tarjetas de Soriana para comprar votos. Poco después de las elecciones, hubo reportes de varios clientes invadiendo las tiendas de Soriana para usar sus tarjetas de prepago antes de que éstas expiraran. Surgieron videos en YouTube y algunos reportajes periodísticos entrevistando clientes en una sucursal de Iztapalapa, en el Distrito Federal, admitiendo que habían recibido las tarjetas de supuestos operadores del PRI.[14] Varios de estos clientes se mostraron molestos al descubrir que las tarjetas no tenían fondos. Todo este material fue incluido como evidencia para anular la elección presidencial (Movimiento Progresista, 2012). Hay que notar que el PRI negó estas acusaciones[15] y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) consideró que las pruebas eran insuficientes, (TEPJF, 2012: 1119-1307) además de que existen sospechas de que algunas acusaciones contra el PRI fueron exageradas o fabricadas.[16] Pero lo cierto es que se propagó una sospecha bastante generalizada de que muchos votos fueron efectivamente comprados en 2012.

Dicha sospecha ha surgido también en elecciones subsiguientes. El escándalo en Veracruz que describí en la sección anterior también incluyó acusaciones de compra de votos. En la sección previa transcribí conversaciones durante las elecciones locales de 2013 entre funcionarios del gobierno y líderes del PRI que fueron eventualmente divulgadas al público. En dichas conversaciones se habla de malversar los recursos del gobierno.[17] Esta sección documenta que uno de los destinos de este desvío de recursos fue la compra de votos. Durante las juntas secretas, el Secretario de Finanzas de Veracruz dio la instrucción de que fueran los representantes del PRI, en vez de funcionarios públicos apartidistas, quienes debían entregar el apoyo a todos los beneficiarios del programa Oportunidades. El financiamiento del programa Oportunidades es federal, pero se ordenó decir claramente a las cuatro mil mujeres beneficiarias que sus pagos venían de los candidatos locales del PRI a cambio de su apoyo electoral. Durante una reunión del partido, el Secretario explicó su razonamiento de la siguiente manera:

14 *La Jornada*, "Compras de pánico en Soriana ante el temor de que el PRI cancelara tarjetas", martes 3 de julio de 2012.
15 *Milenio*, "Falsa y armada, la acusación de fraude con tarjetas", 9 de julio de 2012.
16 Para una reseña de varios argumentos a favor y en contra de las acusaciones de fraude que hizo el PRD contra del PRI, véase Serra (2013).
17 Los videos pueden consultarse en http://aristeguinoticias.com/1804/mexico/video-que-presento-el-pan-para-denunciar-la-red-electoral-del-pri-en-veracruz/.

> Si nos comprometemos con que el enlace sea también al mismo tiempo el que va a estar al tanto y al pendiente del comportamiento de las beneficiarias de Oportunidades en su zona, estoy seguro que esa gente va a estar de nuestro lado. (...) A final de cuentas es un programa de pago de becas, pero, pues, también se les puede llamar sueldos ¿no? ¡Imagínense tener con sueldo a 4000 personas! Pues es una cosa enorme. (...) De ahí se va haciendo la red (Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz).

Una vez filtradas a los medios de comunicación, provocaron indignación en la opinión pública. Palabras tan explícitas dieron cuenta de cuan arraigado todavía está este comportamiento en la cultura política mexicana. Sin embargo, cabe preguntarnos si estas prácticas frecuentes llegan a tener algún impacto significativo en los resultados electorales. Es probable que el efecto de la compra de votos sea menor que el efecto de las plataformas políticas, de la marca partidista, del carisma de los candidatos, de la situación económica, etcétera. No obstante hay que tomar en cuenta que en una elección cerrada, como ha habido en la historia reciente de México, incluso un efecto pequeño sobre la votación presidencial podría cambiar la identidad del ganador. Entonces ¿tienen las prácticas clientelares un efecto significativo sobre el resultado de las elecciones en México? Es una pregunta difícil de contestar, en parte porque los operadores de los partidos suelen actuar con discreción, escondiendo cualquier comportamiento que viole la ley. Es por lo tanto difícil cuantificar cuántos votos fueron comprados y dónde.[18]

De manera rudimentaria, se puede buscar una respuesta observando el comportamiento de un grupo demográfico específico: los votantes rurales. En efecto, uno de los ámbitos más vulnerables a la compra del voto es la zona rural. Hay varias razones por las cuales las zonas rurales son particularmente propicias a esta práctica. La supervisión por parte de autoridades electorales y organizaciones civiles es más complicada que en las zonas urbanas; y las necesidades económicas de los campesinos son susceptibles a las relaciones clientelares. En particular, los caciques locales pueden por un lado prometer la entrega de bienes y servicios a cambio del apoyo político de la comunidad, y por el otro amenazar con retirar dichos bienes y servicios. En el pasado, el gobierno ha utilizado carreteras, escuelas, hospitales, repartición de tierras y entrega de escrituras como moneda de cambio en las comunidades en las que ha buscado el voto. Por estas razones entre otras, Haber *et al.* (2008) sostienen

18 Existen algunos estudios tratando de cuantificar estadísticamente la compra de votos en la elección de 2012, tales como Nichter y Palmer-Rubin (2015).

que el ejido fue un sistema ineficiente para producir cultivos (2008: 32) pero eficiente para producir votos (2008: 33).

Así que resulta interesante observar el contraste de la votación urbana con la rural que recibió Enrique Peña Nieto en 2012. Como era de esperarse por experiencias anteriores, al PRI le fue excepcionalmente bien en las zonas rurales. De acuerdo con las encuestas de salida, aunque Peña Nieto ganó en ambos tipos de localidades, ganó el voto rural por un margen más amplio que el voto urbano. Consulta Mitofsky encontró que Peña Nieto sobrepasó a López Obrador por 14% en zonas rurales pero sólo por 6% en zonas urbanas.[19] Sin ser una prueba estadística, esto abona a las sospechas de que existe una maquinaria partidista muy arraigada en las zonas campesinas que ha favorecido al partido tricolor.

Hay que notar que si bien muchas de las acusaciones de este tipo suelen recaer sobre el PRI, uno no debe pensar que éste es el único partido involucrado en prácticas de legalidad dudosa para obtener beneficio electoral. En distintos grados, todos los partidos con funcionarios públicos han sido acusados de malversar sus presupuestos con fines electorales. Algunos autores han denunciado las prácticas clientelares que supuestamente lleva a cabo el PRD en sus bastiones. Se menciona con particular frecuencia la corrupción que se percibe en las delegaciones del Distrito Federal. En su trabajo de campo, Tina Hilgers observó que algunas fracciones partidistas usan los servicios gubernamentales, tales como la luz, el agua y el drenaje como recompensa a cambio de apoyo electoral. El partido ha aparentemente aprovechado estos recursos del Estado para negociar alianzas con grupos que movilizan el voto (Hilgers, 2008). También es fácil encontrar acusaciones contra el PAN de comprar a los votantes.[20]

Así que en realidad todos los partidos políticos parecen tener responsabilidad en esta conducta. Coincide José Antonio Crespo, quien asegura que la utilización del presupuesto público para la compra directa del voto, "puede y suele ocurrir en diversas regiones, sin distinción del partido que gobierne" (Crespo, 2010: 56). Estos ejemplos proveen una idea de la prevalencia y persistencia de las prácticas clientelares en el país. No es de sorprenderse que en la encuesta realizada durante la jornada electoral de 2012 por la organización no gubernamental Alianza Cívica, 28.4% de los ciudadanos que acudieron a las urnas estuvieron expuestos a la compra y coacción del voto. Según dicha encuesta, de estos casos, 71% fueron por parte del PRI, 17% por parte del PAN, y 9% por parte

19 *Consulta Mitofsky*, "México 1º de julio 2012: Perfil del votante", julio de 2012.
20 *La Jornada*, "PAN adoptó corrupción y opacidad: ex gobernador Elizondo al renunciar al blanquiazul", 24 de febrero de 2014

del PRD y sus aliados.[21] Dada la gran incidencia de estas prácticas, corresponde preguntarnos acerca de las posibles soluciones que se puedan adoptar.

5. Las reformas de 2014: ¿acabarán con el financiamiento ilegal y la compra de votos?

Los problemas derivados del clientelismo han sido reconocidos como una preocupación apremiante por la clase política. Tras la elección de 2012, las principales fuerzas nacionales se embarcaron en una ambiciosa reforma legal que abordó toda clase de asuntos electorales. El cambio más dramático fue disolver los organismos electorales a nivel subnacional. Antes de 2015, las elecciones locales eran organizadas por funcionarios locales: cada estado estaba encargado de dirigir su propio organismo electoral, y el congreso estatal seleccionaba a los consejeros electorales y sus atribuciones. Mientras al gobierno nacional le correspondía organizar las elecciones para Presidente y para legisladores federales, a las entidades federativas les correspondía organizar las elecciones para gobernadores, alcaldes y legisladores locales. No obstante, en muchos estados se cree que los gobernadores adquirieron demasiado control sobre los organismos electorales al cooptar o amedrentar a sus funcionarios. Con frecuencia los mandatarios estatales habían logrado asegurar la lealtad de los consejeros electorales al frente de los institutos locales. Como explica Alcocer (2013), esta indebida influencia e intervención de los gobernadores en la organización y desarrollo de los comicios locales sirvió para justificar la centralización de la función electoral en un organismo nacional único (2013: 47). El autor resume esta justificación de la siguiente manera:

> El argumento principal que sustenta la propuesta del pan y del prd para la centralización electoral es la debilidad de los institutos locales, así como la parcialidad de los consejeros electorales de los consejos generales de esos institutos, de quienes se afirma que han sido 'capturados' por los gobernadores a través del reparto por cuotas que se ha generalizado mediante los congresos estatales. Están documentados numerosos casos en que, efectivamente, en negociaciones locales, los partidos políticos y los gobernadores han destituido arbitrariamente a consejeros electorales para sustituirlos con personas ligadas de modo apenas disfrazado con los propios partidos o directamente con el gobernador; de igual forma, mediante reformas a las leyes electora-

21 *Aristegui Noticias*, "Todos los partidos compraron o coaccionaron votos: expertos en CNN", 6 de julio de 2012.

> les locales se han introducido normas de elección, plazos de mandato y condiciones salariales que afectan la autonomía, imparcialidad e independencia de las autoridades electorales locales (Alcocer, 2013: 47).

Como resultado de esta *captura*, los órganos electorales locales han frecuentemente ignorado las prácticas clientelares en las que caen los funcionarios estatales con sus recursos gubernamentales. Desde 2012 los partidos de oposición habían pedido algún tipo de solución a estos problemas. Los grupos parlamentarios del PAN y del PRD apoyaron la idea de centralizar la administración electoral, así que en otoño de 2013 se introdujo un proyecto de ley describiendo un plan para disolver los organismos electorales subnacionales y reemplazarlos por ramas directas del organismo electoral nacional. El PRI aceptó esta petición la cual se convirtió en la espina dorsal de la reforma electoral de 2014. En consecuencia, México adoptó un sistema para organizar elecciones que ha sido descrito como *híbrido*: los órganos electorales locales están a cargo de organizar las elecciones locales y de sancionar a los actores locales pero le reportan a un organismo federal (Marván-Laborde, 2014). A partir de ahora, la autoridad electoral nacional está a cargo de nombrar y remover a las autoridades electorales subnacionales, e incluso puede atraer todo el proceso electoral local.

Las nuevas leyes también incluyeron medidas interesantes para atender los problemas derivados del clientelismo. De estas medidas sólo menciono aquí algunas de las más relevantes para los temas de este ensayo – otros aspectos de esta reforma pueden ser consultados en Peña Molina (2014), Torres-Ruiz (2014) y Serra (2016) –. Primero, reconociendo la necesidad de atender estos problemas, parte de la reforma de 2014 fue dedicada al financiamiento de campañas políticas. Marván-Laborde (2014) explica que la nueva legislación centralizó y homologó las normas de financiamiento, y también acortó los tiempos de fiscalización. Además, una medida innovadora con respecto a la fiscalización, es que ésta se podrá realizar en *tiempo real*, es decir, de manera simultánea al desarrollo del proceso electoral. Por lo tanto el INE podrá monitorear los gastos de los partidos conforme se estén llevando a cabo las campañas. Asimismo se redujo a un mes el tiempo con el que contará el Instituto para revisar los informes presentados por los distintos partidos. Según Torres-Ruiz (2014), estas medidas harán más rápida y expedita la tarea de fiscalización que tantas impugnaciones y malestares ha generado en comicios anteriores (2014: 136).

Por otro lado, la legislación en contra de inducir el voto también se expandió en 2014. Varias prácticas que han causado preocupación en contiendas recien-

tes están ahora más claramente prohibidas por la ley. Aquí quisiera mencionar cuatro medidas nuevas que me parecen particularmente interesantes, y que complementan o expanden las leyes anteriores. En primer lugar, los servidores públicos serán merecedores de multa y prisión si condicionan la entrega de algún programa social al apoyo político de los beneficiarios (LGMDE, art. 2, fracc. II). En segundo lugar, los funcionarios de gobierno serán sancionados si obligan a sus subordinados a participar en marchas o manifestaciones, o a apoyar de cualquier manera a algún partido político (LGMDE, art. 2, fracc. I). En tercer lugar, a los actores políticos les queda prohibido prometer dinero, servicios o cualquier regalo al votante para que se *abstenga* de ir a votar (LGMDE, art. 7, fracc. VII). Y en cuarto lugar, se castigará a quien induzca la práctica del "turismo electoral", mediante un pago a los electores para que voten en ciertos distritos electorales que no les corresponden (LGMDE, art. 13, fracc. I). Todas estas leyes se ven muy bien *de jure*. Habría que preguntarnos ahora si van a tener algún impacto importante *de facto*.

6. Completando la transición por la vía ciudadana

Queda claro con la reseña anterior que el esfuerzo legislativo por regular las prácticas corruptas y las clientelares ha sido serio y sostenido a través de los años hasta la última reforma política de 2014. Es factible que estas reformas tengan un impacto positivo sobre la calidad de nuestra democracia. Algún beneficio aporta tener leyes que regulen las conductas inapropiadas. Empero, como argumento en esta última sección, podemos adelantar que la corrupción política y el clientelismo seguirán vigentes puesto que estas reformas legislativas podrían ser insuficientes por sí mismas. En efecto, para realmente potenciar los beneficios de las reformas se necesitaría aplicarlas al pie de la letra puesto que de poco o nada sirven las regulaciones que no se aplican. Como se ha argumentado en otra investigación, uno de los problemas más arraigados que obstaculizan el progreso democrático en México es una aplicación demasiado laxa de la ley. Esto es cierto tanto para las leyes electorales como para las leyes de otros tipos (Serra, 2016). Así que en términos generales lo que se requeriría es una observación más rigurosa del estado de derecho. Otro problema es que las reformas de 2014 fueron imperfectas y crearon problemas nuevos. En particular, la abrumadora complejidad de este sistema *híbrido* dejó imprecisiones y vacíos jurídicos que podrían en un momento dado llevar a conflictos jurídicos entre OPLES, el INE y el tribunal electoral (Marván-Laborde, 2014).

Finalmente, un posible error de los reformistas en México ha sido enfocarse casi exclusivamente en escribir leyes. Tal parecería que en México se adoptó, consciente o inconscientemente, la estrategia de democratizarse por la vía institucional. Esta estrategia rindió frutos por muchos años, habiendo permitido el inicio de una transición pacífica y ordenada. A nivel electoral, la serie de reformas electorales que se han escrito lograron incrementar la equidad de la competencia multipartidista y reducir el fraude en el conteo de votos. Pero otros problemas de los procesos electorales han sobrevivido y tal vez han aumentando en años recientes. Este artículo documentó dos de esos problemas: el financiamiento ilegal de campaña y la compra de votos. Ambos problemas son facetas del clientelismo electoral, que es un fenómeno que ha generado preocupación en toda la región latinoamericana y en muchas otras democracias incipientes. En México abundan ejemplos de ambos fenómenos, especialmente, a nivel subnacional (Benton, 2012). Todo parecería indicar que la estrategia de escribir más y más leyes ha sido incapaz de desterrar estos problemas que vulneran la democracia mexicana, obstaculizando su progreso. Existe incluso el riesgo de que este tipo de manipulaciones clientelares lleven a un retroceso democrático, es decir a una *des-democratización* como lo llamó Charles Tilly (2003).

La naturaleza de los obstáculos que han sobrevivido es tan diferente a la de los obstáculos iniciales que probablemente se necesite una estrategia del todo distinta para enfrentarlos. Es poco probable que la democracia mexicana se consolide exclusivamente con más reformas electorales. A estas alturas, lo que se requiere es una transformación más holística, es decir, una transformación más completa que incluya a la sociedad y a los ciudadanos además de las instituciones políticas. En efecto, construir una democracia plena requiere del apoyo de los ciudadanos de a pie, muchos de los cuales siguen jugando un papel marginal en la construcción del Estado. Incluso algunos autores han sostenido que a muchos mexicanos se les trata como *súbditos* más que *ciudadanos*. Como asegura Torres-Ruiz (2015), "el país cuenta con un gran número de ciudadanos precarios, rotos, fragmentados, en donde el contexto político, social y económico les hace prácticamente imposible ejercer su ciudadanía a plenitud, para poder participar activamente en la solución de los problemas que aquejan a la comunidad política de la que forman parte." Incluir a toda la población en el sistema político sea tal vez la única manera de que se cumplan las *grandes expectativas* que hemos generado los mexicanos con respecto a nuestra democracia (Aguilar Rivera, 2013).

Uno de los caminos a tomar, pues, consistiría en fortalecer la sociedad civil. Tanto las organizaciones civiles como la gente común deberían jugar un papel preponderante en la vida política, incluyendo los procesos electorales. Bajo esta óptica, la clase política debería permitir esta tendencia naciente a empoderar al ciudadano frente a la partidocracia (Serra, 2012). Usando la jerga de las décadas pasadas, la política podría seguir su proceso de *ciudadanización* y *despartidización*. En particular, las numerosas organizaciones civiles que han surgido recientemente en la región podrían ser empoderadas para vigilar y supervisar la correcta implementación de las decisiones de gobierno (Lean, 2012). Esto permitiría pasar de una etapa en la que se escriben leyes constantemente a una etapa en la que estas leyes se aplican con rigor. Quizá así se logren desacreditar a las prácticas manipulativas, tales como el clientelismo y la corrupción electorales, para finalmente consolidar nuestra democracia.

Referencias

Aguilar Rivera, José Antonio. 2013. *Great Expectations: Mexican Democracy and its Discontents*. Working Paper #392. Unites States: Kellogg Institute.

Alcocer, Jorge. 2013. "La ilógica reforma electoral". *En Voz y Voto*. No. 249. Noviembre. México.

Aparicio, Javier. 2012. "Elecciones legítimas pero inequitativas". En *Letras Libres*. No. 164. Agosto: 24-27.

Benton, Allyson. 2012. "Bottom-Up Challenges to National Democracy: Mexico's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves". En *Comparative Politics*. Vol. 44. No. 3. Abril: 253-271.

Casar, María Amparo. 2014. "Tapaos los unos a los otros". *Excélsior*, 5 de noviembre de 2014.

Casar, María Amparo. 2015. "Delegados desbandados". *Excélsior*, 14 de enero de 2015.

Crespo, José Antonio. 2010. *México 2009: Abstención, voto nulo y triunfo del* PRI. Centro de Investigación de Docencia Económicas, DTEP 220.

Elizondo, Carlos. 2015. "La hora del ajuste". *Excélsior*, 15 de enero de 2015.

Fish, M. Steven. 2001. "The Dynamics of Democratic Erosion". En *Postcommunism and the Theory of Democracy*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press: 54-95.

Freidenberg, Flavia. 2009. "Oportunistas, idealistas y adversarios en el proceso de reforma electoral en México (2007-2008)". En *México: El Nuevo Escenario Político ante el Bicentenario*. M. A. Sáez y E. H. Norzagaray. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca: 237-254.

Freidenberg, Flavia y Tomáš Došek. 2012. "¿Qué divide a los políticos? Actitudes, valores y preferencias de los diputados en México (1994-2012)". En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. No. 11. Junio: 135-157.

Freidenberg, Flavia y Steven Levitsky. 2007. "Organización informal de los partidos en América Latina". En *Desarrollo Económico*. Enero-marzo. Vol. 46. No. 184: 539-568.

Haber, Stephen H. Herbert S. Klein, Noel Maurer y Kevin Middlebrook. 2008. *Mexico since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hilgers, Tina. 2008. "Causes and consequences of political clientelism: Mexico's PRD in comparative perspective". En *Latin American Politics and Society*. Vol. 50: 123-153.

Kopstein, Jeffrey. 2003. "Review Article. Postcommunist Democracy: Legacies and Outcomes". En *Comparative Politics* 35. No. 2: 231-250.

Lean, Sharon. 2012. *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America*. New York: Palgrave MacMillan.

Linz, Juan J. y Alfred C. Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD y Londres: Johns Hopkins University Press.

Loaeza, Soledad. 2008. *Entre lo Posible y lo Probable. La Experiencia de la Transición en México*. México: Editorial Planeta.

Magar, Eric. 2015. "The electoral institutions: party subsidies, campaign decency, and entry barriers". En Jorge I. Domínguez, Kenneth F. Greene, Chappell H. Lawson y Alejandro Moreno (Eds.). *Mexico's Evolving Democracy: A Comparative Study of the 2012 Elections*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press: 63-85.

Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Marván-Laborde, María. 2014. "Reforma electoral 2013–2014. Centralización como alternativa al sospechosismo". En *Análisis Plural*. Primer semestre. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Merino, Mauricio. 2015. "El show del hueso". *El Universal*, 14 de enero de 2015.

Movimiento Progresista. 2012. "Asunto: Se solicita remisión de juicio de inconformidad por nulidad de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos." 12 de julio de 2012. Distrito Federal.

Nichter, Simeon y Brian Palmer-Rubin. s. i. "Clientelism, Declared Support, and Mexico's 2012 Campaign". En Jorge I. Domínguez, Kenneth F. Greene, Chappell H. Lawson y Alejandro Moreno (Eds.). *Mexico's Evolving Democracy: A Comparative Study of the 2012 Elections*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press: 200-226.

O'Donnell, Guillermo A., Philippe C. Schmitter, y Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Palma, Esperanza y Gilberto Morales. 2014. "La Geografía de las Campañas Presidenciales en México en 2012". En *America Latina Hoy*. Vol. 67: 191-209.

Peña Molina, Blanca Olivia. 2014. "La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México". En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. No. 14: 31-74.

Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation". En *Journal of Democracy*. No. 13. April: 37.

Serra, Gilles. 2009. "Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006". En *Política y Gobierno*. Vol. XVI. No. 2. Semestre II. México: CIDE: 411-427.

Serra, Gilles. 2012. "The Risk of Partyarchy and Democratic Backsliding: Mexico's 2007 Electoral Reform". En *Taiwan Journal of Democracy*. Vol. 8. No. 1.Julio: 93-118.

Serra, Gilles. 2013. "Was Mexico's 2012 Election Undemocratic? Assessing the Fraud Accusations". En *Documentos de trabajo del* CIDE. DTEP-259. Octubre 2013.

Serra, Gilles. 2014. "The 2012 elections in Mexico: Return of the dominant party". En *Electoral Studies*. Vol. 34. Junio: 149-353.

Serra, Gilles. 2016. "Vote buying with illegal resources: Manifestation of a weak rule of law in Mexico". México: Manuscrito.

Szwarcberg, Mariela. 2015. *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism and Social Networks in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.

Tilly, Charles. 2003. "Inequality, Democratization, and De-Democratization". En *Sociological Theory*. Vol. 21. No. 1. Marzo: 37-43.

Torres-Ruiz, René. 2014. "México y su nueva reforma político electoral". En *Revista Mexicana de Estudios Electorales*. No. 14: 119-159.

Torres-Ruiz, René. 2015. "Ciudadanía, democracia, fragilidades en curso: México y sus desafíos". En *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. Año X. No. 20. Julio--diciembre: 1-42.

Ugalde, Luis Carlos. 2013. *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano, 2000-2012. Ideas para una nueva reforma electoral*. Edición del Centro de Estudios Espinosa Yglesias e Integralia. Artículo disponible en www.integralia.com.mx.

Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola. 2013. "Clientelismo electoral y la compra del voto en México". En *Nexos*. México.

Whitehead, Laurence. 2002. *Democratization: Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.

PROPAGANDA ELECTORAL Y COMUNICACIÓN POLÍTICA: ALGUNOS CASOS DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO RESUELTOS POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2015

Electoral propaganda and political communication: some cases of the Ecologist Green Party of Mexico decided by the Specialized Regional Chamber in the 2015 federal elections

Rafael Caballero Álvarez[1]

Fecha de recepción: 24 de marzo de 2016.
Fecha de aceptación de versión final: 4 de agosto de 2016.

RESUMEN: En el presente trabajo se identifican algunos de los principales casos resueltos por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), acerca de infracciones atribuidas al Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con respecto a la normativa electoral en materia de propaganda y comunicación política, en razón de que el actuar de ese instituto político resultó sumamente señalado en el proceso electoral federal de 2015, al grado de alentar una iniciativa ciudadana para la cancelación de su registro. El ejercicio no es sólo de tipo monográfico, sino con el ánimo de identificar elementos empíricos que abonen a la discusión en torno a los propósitos y eficacia del modelo de comunicación política existente en la actualidad.

Palabras clave: comunicación política, propaganda electoral, propaganda velada, Tribunal Electoral, sanciones judiciales.

1 Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México. Profesor-investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Correo electrónico: rafael.caballero@te.gob.mx.

ABSTRACT: This paper identifies and analyzes some major cases decided by the Electoral Tribunal of the Federal Judiciary related to the offenses the Ecologist Green Party of Mexico committed during the 2015 elections. The electoral code violations regarding propaganda raised many questions on electoral regulations and become a main issue in public debate for weeks. Moreover, there was a social movement that demanded cancellation of party register.

The paper analyzes the cases and Tribunal's arguments, in order to assess the electoral communication regulations and their capability to achieve a more balanced and fair electoral campaign.

Keywords: *Political communication, electoral propaganda, tricky political propaganda, Electoral Court, judicial sanctions.*

Introducción

En 2015 se llevaron a cabo las primeras elecciones federales reguladas por un sistema electoral nacional, resultado de la reforma en materia político-electoral del año 2014. Esta condición imprimió características particulares a las elecciones tanto para la renovación de la Cámara de Diputados como para las concurrentes en 17 entidades federativas para Diputados locales, ayuntamientos e incluso gobernadores. La prueba de fuego llegó de inmediato a la reforma, que a unos meses de haber entrado en vigor encaró los procesos electorales de 2014-2015, los cuales no sólo planteaban nuevos retos, sino también la necesidad de combatir las viejas prácticas negativas que se observan en cada elección: desgaste de las instituciones electorales por la sobre exposición y los cuestionamientos que sobre ellas se ciernen; competencia electoral desleal y encarnizada; spotización y saturación mediática de partidos políticos y candidatos; irregularidades en las campañas electorales; etcétera.

En materia de comunicación política la reforma no tuvo un impacto tan trasformador como sí ocurrió en otros ámbitos de la materia electoral; de hecho, prácticamente se mantuvo vigente el modelo asentado con la reforma previa, la de 2007-2008, salvo con algunas variables menores, de entre las que destacan las siguientes:

- La regulación de la figura de candidatos independientes obligó a que se les reconociera a éstos el derecho de acceso a los medios de comunicación social.

- Desapareció del texto constitucional la prohibición de abstenerse de denigrar a las instituciones y sólo se conservó aquella correspondiente a calumniar a las personas.[2]
- El esquema del procedimiento especial sancionador (PES) se transformó para aminorar la carga contenciosa que tenía la autoridad administrativa electoral, a efecto de que la resolución correspondiera al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) se encargase únicamente de integrar el expediente y realizar la investigación correspondiente.
- Se agregaron dos nuevas causales al sistema de nulidades, a saber: sobrepasar el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado, así como comprar o adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

Sin embargo, la continuidad del modelo no minó la aparición de nuevos fenómenos perniciosos en materia de comunicación política y propaganda electoral, siendo quizás uno de los de mayor resonancia la campaña (o campañas) desplegada por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que resultó sumamente polémica y que incluso despertó una iniciativa ciudadana, cuya petición concreta consistía, ni más ni menos, que en la cancelación de registro al partido, por considerar que éste trastocó reiterada y sistemáticamente el modelo de comunicación política y, por ende, la normativa electoral.[3]

A lo largo de estas páginas se expondrán algunos de los casos más emblemáticos que fueron denunciados por acciones realizadas por el PVEM ante el INE y resueltos por la Sala Regional Especializada (SRE), instancia del TEPJF creada a partir de la reforma para resolver los procedimientos especiales sancionadores. Varios de estos casos escalaron hasta la Sala Superior, sin embargo los juicios de revisión del PES en torno a las sentencias de la SRE no serán abordados en este ejercicio, lo mismo que las sentencias de la SRE derivadas justamente de

2 Esta prohibición se eliminó del texto constitucional, pero se conservó en varios artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Para una descripción más pormenorizada de ello véase: (Caballero, 2015).

3 El 29 de abril de 2015, un grupo de ciudadanos representados por los académicos Denise Dresser y Sergio Aguayo, entregaron al INE un documento que contenía 140 mil firmas apoyando la solicitud de retirar el registro al PVEM por graves violaciones a la normativa electoral mediante su propaganda política. Tales firmas se recolectaron mediante la plataforma Change.org en un plazo de 25 días (Vergara, 2015). La solicitud íntegra se encuentra disponible en la página de Change.org. El asunto se canalizó por la vía del Procedimiento Administrativo Sancionador, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Superior en las sentencias SUP-AG-38/2015 y SUP-JDC-986/2015. En la sesión del Consejo General del INE del 12 de agosto de 2015, se acordó no sancionar al PVEM con la pérdida de registro, con una votación de 7-4 entre los consejeros.

los recursos de revisión interpuestos ante la Sala Superior, por ejemplo, para reindividualizar sanciones.

Además de sistematizar los casos más emblemáticos de las controversias en torno a la propaganda del PVEM resueltos en primera instancia por la SRE, servirán como referentes para, al final del artículo, exponer algunas reflexiones acerca del llamado modelo de comunicación política, particularmente en lo que corresponde a la propaganda electoral.

Principales casos de la campaña del PVEM resueltos por la Sala Regional Especializada

Para organizar el texto se identificaron primeramente categorías temáticas en función del tipo de propaganda implementada por el PVEM, ya que ésta tuvo distinto contenido y características; a partir de ello se identificaron las principales sentencias dictadas por la SRE del TEPJF para resolver cada caso, en función de los recursos interpuestos ante órganos centrales (PSC), excluyendo los desechamientos y sobreseimientos. Ello, con el objeto de delimitar el universo de sentencias a analizar. En ese sentido, los actos realizados por el PVEM que fueron controvertidos en primera instancia ante la SRE se podrían agrupar de manera general en los siguientes rubros, aunque es posible que en algunos casos existan entrecruces:

1. Propaganda disfrazada

La restricción establecida en la ley para que partidos políticos y candidatos no puedan comprar ni adquirir tiempos en radio y televisión ha llevado en algunos casos a hacerse de estos beneficios sin que necesariamente medie contrato, pago o contraprestación alguna, o por lo menos acreditarlo no ha sido siempre posible en casos polémicos. Un ejemplo de ello consiste en la llamada propaganda velada o disfrazada. Hablando específicamente de algunas experiencias del PVEM en el proceso electoral federal 2014-1015, existen por lo menos cinco que de algún modo podrían ubicarse en esta categoría y que fueron resueltos por la SRE.

En primer lugar, apenas iniciado el proceso, en octubre de 2014, los partidos políticos del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC), de la Revolución Democrática (PRD), Encuentro Social (PES), y Morena, por conducto de sus res-

pectivos representantes ante el Consejo General del INE, denunciaron al PVEM, así como a un grupo de legisladores pertenecientes a dicho instituto político, porque estimaban que habían inobservado las normas electorales atinentes a la rendición de informes de labores, lo que se traducía en una sobreexposición del partido político. Y es que en los promocionales denunciados se apreciaba la imagen y los nombres de los legisladores verde-ecologistas involucrados, junto con el emblema del partido, además de que coincidían en contenido con la propaganda de la campaña denominada: "Verde sí cumple".

La denuncia original fue ampliada con las interpuestas con posterioridad por el consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional (PAN) en el Consejo General del INE, en tres ocasiones, y por el representante del PRD, que atribuían responsabilidad a otros legisladores del PVEM, así como a las dos principales televisoras del país por la trasmisión de los mensajes. El caso fue resuelto por la SRE mediante la sentencia SRE-PSC-5/2014, en el sentido de dar por acreditadas las infracciones atribuidas a los involucrados, entre otras cosas porque éstos sobrepasaron el límite del ámbito geográfico de responsabilidad de cada uno al momento de rendir lo que presentaban como informes, sumado a que, efectivamente, se advirtió una sobreexposición del partido que vulneraba el principio de equidad en el periodo electoral en curso.

Se comprobó que la propaganda fue pagada por los legisladores en el marco de la rendición de sus informes de labores con cargo a sus prerrogativas parlamentarias, lo que se consideró perfectamente legal, razón por la cual las televisoras salieron bien libradas, debido a que la Sala Regional estimó que la tipificación legal por sí misma resultaba insuficiente para que los concesionarios pudieran conocer con toda certeza y predicción las consecuencias y alcances jurídicos del acto de difundir los promocionales denunciados, lo que motivó que en la sentencia únicamente se les fijara una sanción consistente en amonestación pública, lo mismo que para el PVEM por *culpa in vigilando*, ya que se le atribuyó responsabilidad por la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, en este caso las concesionarias. Adicionalmente, se dio vista a las contralorías de las cámaras de diputados y senadores por las conductas de los legisladores denunciados.

Una réplica de esta controversia se resolvió mediante el juicio SRE-PSC-7/2015, promovido por el representante del PRD y el consejero del Poder Legislativo del PAN en el Consejo General del INE, en contra de una diputada del PVEM y del partido mismo, por la difusión de un promocional de la diputada respecto a su informe de labores, con contenidos similares a los discutidos en la sentencia:

SRE-PSC-5/2014. Al igual que en este último caso, se dio vista a la contraloría de la Cámara de Diputados y se amonestó públicamente al PVEM por *culpa in vigilando*.

Otro asunto que se puede encuadrar en esta categoría es el relacionado con la colocación de vallas electrónicas y "unimetas" con propaganda alusiva a los partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional (PRI), que participaron en coalición en la elección federal de 2015. Dicha publicidad fue colocada alrededor de la cancha del Estadio Azteca durante el encuentro de fútbol entre los equipos América y Toluca, celebrado el día 2 de mayo de 2015, el cual se difundió por televisión abierta.

El caso fue denunciado por el consejero del Poder Legislativo del PAN en el Consejo General del INE, por considerar que los partidos políticos aludidos se habían beneficiado de un acceso indebido a la televisión con fines electorales. Ambos institutos políticos reconocieron la contratación solamente de propaganda fija con las empresas comercializadoras involucradas, dirigida a los asistentes al estadio. Sin embargo, quedó acreditado que tal publicidad fue captada y divulgada, en ciertos momentos, durante la transmisión televisiva del partido de fútbol disputado, razón por la cual la Sala corroboró un acceso indebido a la televisión y atribuyó responsabilidad a los denunciados por no tomar las medidas preventivas necesarias, más aun considerando que las empresas publicitarias aludidas tienen como actividad principal la elaboración y difusión de publicidad incluso en televisión. El asunto se resolvió mediante la sentencia SRE-PSC-131/2015, en la cual la SRE valoró la falta como grave ordinaria y, en consecuencia, fijó una sanción económica al PRI, al PVEM y a las dos empresas publicitarias involucradas, que en conjunto ascendió a $721,749.00 pesos.

El último de los casos que se aborda en este rubro es el resuelto mediante la sentencia SRE-PSC-164/2015. La denuncia que le dio origen fue presentada por el representante del PAN ante el Consejo General del INE, en contra de Televisión Azteca, el PVEM y su candidata a jefa delegacional en Miguel Hidalgo, Distrito Federal, por presuntos actos de propaganda a través del noticiero *Hechos*, lo cual, en su opinión, pudo tratarse de contratación o adquisición de tiempos en televisión. Ello, porque en distintas emisiones de dicho noticiero, entre el 24 de abril y el 4 de mayo de 2015, aparecieron cápsulas que el promovente denominó: "infomerciales", en las que se trataron los temas (titulados por el propio actor): propuesta legislativa para abatir la deserción escolar; iniciativa de la ley de movilidad; acuerdo de movilidad firmado por el PRI y el

PVEM; vales de medicamentos; e iniciativa de ley para impartir clases de inglés y computación desde preescolar hasta bachillerato. En estos espacios se advirtieron imágenes y declaraciones de varios militantes del PVEM, entre los que se encontraba la candidata a jefa delegacional aludida.

No se acreditó contratación de tiempos en televisión por parte del PVEM y la SRE estimó que la difusión de los reportajes se correspondía con el libre ejercicio del periodismo, salvo por lo que hace al reportaje denominado: "Acuerdo de Movilidad", pues en opinión de la Sala, había sobrepasado el genuino trabajo periodístico, dado que en la parte final del material una voz en Off decía: "Con estas ideas, el PRI y el Partido Verde aspiran a que la ciudad de México se convierta en un modelo de movilidad como sucede en otras grandes urbes", lo que fue considerado una vulneración de la normativa electoral en tiempos de campaña. Por esta razón, la SRE calificó la falta cometida como grave ordinaria, no sólo para la televisora, sino también para el PVEM por una responsabilidad indirecta. La sanción consistió en una multa económica de $350,500 pesos para la televisora y de $70,100 para el partido político.

2. Campaña "El Verde cumple lo que promete" y entrega de anteojos

Este slogan fue recurrentemente utilizado en la propaganda del PVEM, en conjunto con otras del tipo: "Propuestas cumplidas", "Lo que propone lo cumple" y "Falta mucho por hacer". La propaganda con este contenido se llevó a cabo en distintos medios de comunicación social y se le relacionaba con el programa social de vales de medicinas, así como con otro implementado por el partido consistente en la entrega de anteojos. Esta propaganda fue denunciada por los representantes ante el Consejo General del INE del PAN, PRD, Morena, PT y otros, por considerar que se violentaba la normativa electoral y que se ponía en riesgo el principio de equidad, además de advertir promoción personalizada, uso indebido de la pauta federal, violación a reglas relativas a la rendición y difusión de informes de labores, contratación y/o adquisición de tiempo en televisión, actos anticipados de campaña, utilización de recursos públicos a través del programa social sobre entrega de vales de medicina, así como difusión y entrega de beneficios en especie como estrategia electoral.

La controversia judicial se desahogó mediante la sentencia SRE-PSC-32/2015 y acumulado, cuyos resolutivos en la parte punitiva fueron en el siguiente sentido:

- La difusión de la propaganda denunciada puso en riesgo el principio constitucional de equidad, toda vez que, de manera reiterada, generó una sobreexposición indebida de la imagen del PVEM frente a la ciudadanía.
- Se acreditó la infracción a la prohibición de usar los programas sociales (vales de medicina) para fines distintos a los del desarrollo social.
- Se acreditó el uso indebido de la pauta de medios, al incluir el PVEM en su propaganda electoral la apropiación indebida de la implementación, ejecución y calendarización de un programa social (vales de medicina).
- Se estimó que la promoción de la campaña de lentes con graduación y su entrega gratuita implicaba un beneficio de manera directa, inmediata y en especie, que vulneraba la prohibición a los partidos y candidatos respecto a la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o por interpósita persona.

Como consecuencia, algunas de las sanciones impuestas con la sentencia consistieron en: una multa económica al PVEM equivalente a $6'268,362.42 pesos; dar vista a la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores respecto de la responsabilidad de dos senadores involucrados, aun cuando no se les acreditó promoción personalizada; y dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE acerca de la presunta aportación en especie con recursos públicos.

3. Distribución de boletos de cine gratis

El 5 de abril de 2015, el representante de Morena ante el Consejo General del INE presentó una queja en contra del PVEM, por actos anticipados de campaña, otros que consideró trastocaban el modelo de comunicación política y unos más que involucraban promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, así como por la aparente entrega de boletos para asistir a funciones en salas de cine de la cadena CINEMEX y por la distribución del libro electrónico denominado "Mi primer libro de ecología"; este último mediante un sistema de mensajes de telefonía celular.

El expediente se robusteció con las denuncias de otros actores y se resolvió por la SRE mediante la sentencia SRE-PSC-77/2015. Esta instancia sólo acreditó la infracción atribuida al PVEM por lo que hace a la entrega de boletos

de cine, la cual estimó como un beneficio directo, inmediato y en especie, en razón de que los ciudadanos que contaban con ellos ahorraban el costo de su compra. La falta fue valorada como de mediana gravedad y sancionada con una multa económica tasada en $5'052,629.79 pesos.

4. Cápsulas de "cineminutos"

Continuando con el tema del cine, un caso que también causó mucho revuelo fue la transmisión por parte del PVEM de mensajes en salas de cine que se denominaron: "cineminutos"; hecho que fue denunciado por el consejero del Poder Legislativo del PAN ante el Consejo General del INE, junto con la colocación de propaganda fija con contenido similar a los denunciados sobre informes de labores legislativos, discutidos en las sentencias SRE-PSC-5/2014, SRE-PSC-6/2014 y SRE-PSC-7/2014. Justamente considerando éstas como antecedentes, la Sala Regional resolvió el asunto mediante el juicio SRE-PSC-14/2015 con el mismo criterio, en el sentido de considerar que con la difusión de la propaganda denunciada, el PVEM puso en riesgo el principio constitucional de equidad en el desarrollo del proceso electoral federal, con una sobreexposición indebida de su imagen frente a la ciudadanía. La sanción, en esta primera instancia constituida por la SRE, consistió en una amonestación pública al PVEM y la suspensión de la propaganda aludida.

5. Papel para envolver tortillas con publicidad del PVEM

En el proceso electoral federal 2014-2015 se observó una estrategia innovadora de publicidad electoral por parte del PVEM, consistente en la distribución de papel para envolver tortillas, que sin embargo resultó cuestionable, ya que fue denunciado por el PRD, Morena y otro, junto con la distribución de posters —entre otros agravios— por considerar que se trataba de artículos promocionales utilitarios elaborados con material no permitido y que representaban un beneficio directo, inmediato y en especie prohibido por la normativa electoral.

Mediante la sentencia SRE-PSC-26/2015, se dio por acreditada la conducta relativa a la sobreexposición ilegal de manera reiterada y sistemática por parte del PVEM en diversos estados del territorio nacional con motivo de las campañas: *Propuesta cumplida* y *El verde cumple lo que promete*, así como por la dis-

tribución de papel para envolver tortillas con el emblema de dicho partido; material promocional que, en razón de su finalidad cotidiana de envolver alimentos, se le consideró un artículo utilitario y que no satisfacía el requisito de ser elaborado con materiales textiles, sino que contenía otros materiales químicos necesarios para estar en contacto con alimentos. Además, se dio igualmente por acreditado que se trató de un beneficio directo, inmediato y en especie distribuido por tercera persona. En consecuencia, la SRE, entre otras cosas, resolvió imponer una sanción económica equivalente a $5'387,230.86 pesos al PVEM y ordenó el retiro de la propaganda alusiva.

6. Distribución de tarjetas de descuentos Premia Platino

Otro caso relacionado con la entrega de artículos promocionales que implicaban un beneficio directo, inmediato y en especie para quienes los recibían fue el relacionado con la distribución de tarjetas Premia Platino por parte del PVEM, que consistían en tarjetas de descuento válidas en distintos establecimientos, que se hacían llegar por correo postal tanto a militantes como a no afiliados al partido.

Tales tarjetas contenían el logo del PVEM, iban personalizadas con el nombre del titular y se señalaba el número de cuenta, así como la fecha de vencimiento de la tarjeta, entre otros elementos. Adicionalmente, se acompañaba de una carta del partido que tuvo tres versiones.

El asunto fue denunciado originalmente por el PRD, aunque después se sumaron las quejas de otros actores. En síntesis, los hechos denunciados consistieron en: la distribución de artículos promocionales utilitarios no elaborados con material textil y reciclable; la entrega de un beneficio directo, inmediato y en especie; la continuación de una campaña sistemática e integral que afectaba el modelo de comunicación política; y actos anticipados de campaña. La SRE consideró acreditadas únicamente las infracciones relacionadas con los dos hechos intermedios de esta lista, por lo que determinó una multa de $3'981,428.28 pesos para el partido y vincular a la empresa contratada por éste para la producción y distribución de las tarjetas, a fin de cesar estas actividades.

Por otro lado, hubo un caso relacionado con este mismo tema, pero cuyo fondo tenía que ver con el uso de datos personales. La denuncia fue establecida

por un ciudadano que recibió en su domicilio particular tanto la tarjeta Premia Platino como boletos de cine, de manera personalizada, argumentando no ser simpatizante o afiliado del PVEM y no haber otorgado su consentimiento para su envío. Por ello, acusaba una inobservancia a la normativa electoral relacionada con el uso indebido de datos personales, afiliación indebida y uso indebido del padrón electoral. La SRE acreditó únicamente la infracción relacionada con la vulneración a la confidencialidad de los datos personales del promovente y, mediante la sentencia SRE-PSC-248/2015, determinó imponer una sanción económica de $5,047.20 pesos al PVEM, aparte de ordenarle dar de baja al ciudadano actor de cualquier base de datos que poseyera. Adicionalmente, remitió copia certificada, tanto de la ejecutoria como del expediente que la motivó, al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a fin de que determinase lo que en derecho correspondiera.

7. Reparto de calendarios con imágenes gráficas alusivas al partido

El 23 de febrero de 2015, el PRD presentó ante el INE una denuncia en contra del PVEM por diversas conductas que a su parecer podrían constituir infracciones a la normativa electoral, consistentes en la realización de actos anticipados de campaña derivados de la distribución de propaganda electoral contenida en calendarios 2015 con el logotipo del PVEM, en domicilios de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, así como la vulneración al principio de equidad en la contienda electoral e incumplimiento a sus obligaciones como partido político.

La SRE, mediante la sentencia SRE-PSC-39/2015, determinó que no se actualizaba la existencia de actos anticipados de campaña, porque no se advirtieron elementos en la propaganda con los que se invitara al voto o que posicionaran al PVEM ante el electorado. Sin embargo, sí se acreditó la existencia de conductas infractoras por alterar el modelo de comunicación política al continuar con una campaña de sobreexposición durante el proceso electoral federal entonces en curso, por lo que se le impuso una sanción correspondiente a $4'074,435.58 pesos.

Respecto al mismo tema, la SRE impuso una sanción económica adicional, esta vez porque se acreditó que el material utilizado para la elaboración de

los calendarios no era reciclable, por lo tanto no cumplía con los requisitos y objetivos de salubridad y cuidado al medio ambiente que se contemplan en el párrafo 2 del artículo 209 de la Ley Electoral. En consecuencia, por medio de la sentencia SRE-PSC-49/2015, se le fijó una multa correspondiente a $1'181,963.08 pesos. La denuncia de este hecho, entre otros que no fueron acreditados como infracciones por la instancia jurisdiccional, fue presentada por el representante propietario de Morena ante el 12 Consejo Distrital del INE en Veracruz.

8. Controversias en torno a la pauta federal de medios

La SRE sancionó en varias de sus sentencias al PVEM por lo que calificó como una sobreexposición reiterada y sistemática. Un caso más fue el resuelto mediante el juicio SRE-PSC-50/2015, cuya denuncia que le dio origen fue interpuesta por el consejero del Poder Legislativo del PAN ante el Consejo General del INE, con motivo de la transmisión de diversos spots pautados por esta autoridad administrativa electoral, como parte de las prerrogativas en radio y televisión del PVEM durante las etapas de precampaña, intercampaña y campaña en los procesos electorales federal y local en diversas entidades federativas, así como la ya referida campaña sistemática e integral de sobreexposición que alteró el modelo de comunicación política del proceso electoral entonces en marcha.

En particular se discutió el contenido del promocional titulado: "4 logros versión cumple lo que propone inter-campaña", puesto que el concepto publicitario coincidía con el de las campañas: "Cumple lo que promete", "Lo que propone lo cumple" y "Falta mucho por hacer", analizadas en otras sentencias previas. Dicho promocional se transmitió en los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Jalisco y Michoacán, lo que fue valorado como una continuación de la referida estrategia publicitaria. En consecuencia, la SRE impuso una nueva sanción económica al PVEM, consistente en $2'930,283.47 pesos.

Por otro lado, también se presentó un caso, resuelto mediante la sentencia SRE-PSC-129/2015, en la que la sanción fue menos severa, consistente en una amonestación pública al PVEM, debido a que el partido hizo un uso indebido de la pauta de medios, por la difusión de un promocional pautado en radio y televisión, en razón de que se utilizaron tiempos propios de elecciones federales para beneficiar candidaturas locales en el estado de Chiapas. La denuncia fue

interpuesta el 15 de mayo de 2015 por el representante del PAN ante el Consejo General del INE.

9. Distribución de kits escolares

Otro caso muy controvertido fue el de la distribución de mochilas por parte del PVEM, que incluían: lápices, plumas, gomas, termos, cuadernos, reglas, sobres y relojes con el logotipo del partido y la leyenda "Sí cumple", lo que fue denunciado por los representantes del PAN, Morena y PRD ante el Consejo General del INE, en conjunto con otros actores, por hechos que a su juicio violentaban la normativa electoral. Al respecto, la SRE, mediante la sentencia SRE-PSC-105/2015, determinó que, en efecto, el PVEM había cometido una infracción consistente en que los artículos promocionales utilitarios que formaban parte de los llamados "kits escolares" no habían sido elaborados con material textil, por lo cual su distribución trastocaba la legislación en materia de propaganda electoral. En consecuencia, se le impuso al partido una sanción económica equivalente a: $2'693,615.43 pesos, además de instruirlo para que, a través de un comunicado público en su página institucional de internet, indicase que quienes hubiesen recibido tales artículos —y así lo decidieran voluntariamente— los devolvieran en sus oficinas partidistas, a efecto de que el INE procediera a su destrucción.

Un aspecto que resulta relevante en este caso, es que uno de los actores era un ciudadano que, entre otras cosas, insistía en la solicitud de pérdida de registro del PVEM y solicitaba también un pago por daño moral, por considerar que como contribuyente le afectaba el dinero del financiamiento público empleado para actos ilegales electorales realizados por el PVEM. Sin embargo, de conformidad con el artículo 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —que refiere que las sentencias que resuelven procedimientos especiales sancionadores tienen como efectos o bien declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y en su caso revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o bien imponer las sanciones que resulten procedentes— la SRE se declaró impedida para pronunciarse respecto a la solicitud de tal pago, no obstante que en la ejecutoria se dejaron a salvo los derechos del ciudadano para acudir a las instancias que juzgase convenientes para dirigir su petición

10. Inserciones en prensa de legisladores del PVEM

Los días 7 y 8 de marzo de 2015, el Consejero del Poder Legislativo del PAN ante el Consejo General del INE, así como el representante de Morena ante ese órgano, presentaron sus respectivas denuncias en contra del coordinador de la fracción parlamentaria del PVEM en la Cámara de Senadores y del propio partido, por considerar que dicho legislador realizó promoción personalizada y actos anticipados de campaña en beneficio del partido, además de una posible afectación al modelo de comunicación política y la utilización indebida del programa social *Vales de medicina*.

La denuncia se resolvió mediante el juicio SRE-PSC-53/2015, en la que no se dio por acreditada la promoción personalizada — en razón de que no se resaltaban atributos o logros del desempeño político del Senador, sino que éste se presentaba como vocero del partido— ni se acreditaron actos anticipados de campaña —debido a que no se aludía candidatura alguna ni a ninguna plataforma electoral, además de que tampoco se solicitaba el voto—. Sin embargo, sí quedó acreditada la campaña sistemática, continua y reiterada del partido bajo el lema *Verde si cumple* a través de 11 revistas, redes sociales, mensajes de texto y promocionales pautados en radio y televisión. También se dio por acreditada la utilización indebida del programa social "Vales de medicina", mediante propaganda política difundida en cuatro revistas y mensajes de texto, en los que se apreciaba que el partido se apropiaba de la implementación y ejecución de este programa social para fines distintos al desarrollo social. En consecuencia, la SRE determinó fijar una sanción económica al PVEM tasada en $2'869,235.84 pesos.

Un caso más, relacionado con inserciones en prensa por parte del PVEM —y que resultó un tanto irónico— ocurrió cuando, en el marco de las constantes críticas a las estrategias de propaganda electoral del partido y las múltiples multas acumuladas, un conjunto de legisladores de este instituto político pagaron la inserción en prensa de varios desplegados en los que fijaban su postura respecto al modelo de comunicación política vigente y señalaban que éste trastocaba derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, por lo que adelantaban una iniciativa para su transformación. Este hecho fue denunciado por el representante del PRD ante el Consejo General del INE, por considerar que los legisladores involucrados habían trascendido los límites a la libertad de expresión que les confería el desempeño de sus funciones parlamentarias.

El asunto fue resuelto por la SRE mediante la sentencia SRE-PSC-152/2015, en la que se consideró, en términos generales, que los desplegados publicados en distintos medios impresos habían sido legítimamente pagados y que sus contenidos eran acordes con lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus encargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. Sin embargo, se advirtió que una porción del tercer desplegado, publicado los días 21 y 22 de mayo de 2015, no demostraba una genuina labor parlamentaria, porque se realizaba activismo proselitista en el marco del proceso electoral en curso, con expresiones como: "A estos partidos les da miedo competir contra el verde" y "la verdad es que les da miedo competir contra el verde en la próxima elección y aunque no les guste... vamos a llegar más fuertes que nunca". Como consecuencia, la SRE le fijó al PVEM una sanción consistente en amonestación pública y dio aviso a la Contraloría interna de la Cámara de Diputados para los efectos conducentes.

El último caso que se incluye en esta lista es el resuelto mediante la sentencia SRE-PSC-197/2015, cuya denuncia fue presentada por el consejero del Poder Legislativo del PAN ante el Consejo General del INE, en contra del PVEM y de dos de sus entonces candidatas a diputadas federales en los distritos 22 y 25 en Iztapalapa, Distrito Federal, por la difusión de desplegados en el periódico *Reforma* que constituían, según el actor, actos de proselitismo y propaganda en la víspera del periodo conocido como de *reflexión electoral*. De manera concreta lo que ocurrió fue que en el diario señalado se publicaron tres desplegados distintos, los días 1, 2 y 3 de junio, en los que se hacía un llamado a conmemorar el Día Mundial del Medio Ambiente mediante una iniciativa que consistía en apagar la luz a las 21:00 horas del día 5 de junio, como un acto simbólico para combatir el cambio climático.

Las inserciones en prensa se atribuían a las diputadas aludidas de manera conjunta, aunque ellas lo negaron y en la información contenida en autos no se encontraron elementos de responsabilidad alguna, ya que incluso en las mismas inserciones se advertía que la responsabilidad de la publicación corrió a cargo del Comité Ejecutivo Nacional, representado por una persona que fue quien firmó la carta de responsabilidad que suele solicitar el diario mencionado para deslindarse de contenidos de corte político publicados. Por esta razón, la SRE estimó que el PVEM debió prevenir que su conducta podría poner en riesgo la autenticidad del voto, ya que si bien es cierto que el Día Mundial

del Medio Ambiente es una celebración a la que no puede mantenerse ajena el partido por su ideología, debió considerar que esta fecha coincidiría con el periodo de reflexión electoral y abstenerse de llevar a cabo cualquier acto que implicara poner en riesgo la voluntad de la ciudadanía. En función de ello, se le fijó una multa consistente en tres mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, equivalente a $210,300.00 pesos.

11. Tuits a favor del PVEM

Uno de los últimos casos con gran resonancia que envolvió en polémica al PVEM fue la manifestación en redes sociales —concretamente en Twitter— de varias figuras públicas ligadas al espectáculo y el deporte —además del vocero oficial del PVEM y coordinador de la fracción parlamentaria del mismo partido en la Cámara de Diputados— aparentemente a favor de este instituto político, justo un día antes al de la jornada electoral. Los hechos fueron denunciados originalmente por el representante de Morena ante el Consejo General del INE, aunque hubo varias denuncias subsecuentes presentadas por distintos actores por el mismo motivo de advertir violaciones al llamado periodo de veda electoral.[4] El conjunto de estos asuntos se resolvió mediante la sentencia SRE-PSC-251/2015 y acumulados por parte de la SRE.

Los involucrados reconocieron en efecto haber emitido tuits apoyando algunas de las propuestas de campaña del PVEM, utilizando los hashtags: #BecasparaNoDejarLaEscuela, #ElVerdeSiCumple, #VamosVerdes, #InglésyComputación, entre otros. Sin embargo, prácticamente en todos los casos declararon haberlo hecho por convicción propia, al amparo del derecho a la libre expresión y sin que mediara acto jurídico ni contraprestación alguna por haberlos realizado. En el caso del vocero del PVEM, vale la pena destacar dos argumentos adicionales esgrimidos por él: que los tuits son mensajes dirigidos al círculo de amigos de quien los emite y las personas que de manera voluntaria lo siguen; y que las redes sociales no se encuentran reguladas por ningún ordenamiento legal en materia político electoral.

Uno de los involucrados, además de su faceta de conductor, era candidato suplente a Diputado federal por el 29 Distrito Electoral Federal en el Estado de México, razón por la cual la SRE determinó imponerle una multa económica de

4 Destaca el hecho de que una de las figuras públicas denunciadas era el entonces director técnico de la selección mexicana de fútbol, sin embargo la autoridad instructora, es decir el INE, no había logrado emplazarlo a la fecha en que se resolvió el asunto por parte de la SRE, por lo que su caso no formó parte de la litis de la sentencia SRE-PSC-251/2015 y acumulados.

$50,472.00, al estimar que, en esa calidad, debió respetar el periodo de reflexión con que cuentan los ciudadanos para emitir su voto. En el caso del vocero del PVEM, no se le atribuyó responsabilidad debido a que en sus mensajes no invitaba al voto, no promovía la plataforma de su partido político, ni realizaba expresiones a favor o en contra de candidato o partido alguno. Respecto al conjunto de ciudadanos, la SRE estimó que sus expresiones se encontraban al amparo de la libertad de expresión y el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir sus ideas. No obstante, impuso una nueva sanción económica al PVEM por $150,715.00 pesos por *culpa in vigilando*, respecto a la conducta de su candidato suplente a diputado federal en el distrito 29 del Estado de México.

12. Algunas reflexiones a partir de los casos expuestos

El propósito de describir los casos anteriores no es de ninguna forma de señalamiento o denuncia, sino con fines académicos. En ese orden de ideas, contando con una primera parte más de tipo monográfico, que da cuenta de referencias empíricas, en esta sección se plantean ahora algunas reflexiones acerca de la eficiencia y propósitos del modelo de comunicación política.

En primer lugar, cabría señalar que la estrategia mediática del PVEM pareciera haber llevado al límite una tendencia de comunicación política más parecida a la publicidad comercial que a un modelo de acercamiento con la ciudadanía. De acuerdo con Pineda (2007: 108), la "publicidad política" es básicamente una extrapolación de los procedimientos y los formatos mediáticos de la publicidad comercial al ámbito político. González Martín (1996, citado por Pineda, 2007: 108) es más categórico, al señalar que cada vez más la publicidad es empleada por partidos, gobiernos e instituciones, aun cuando reconoce que ésta tradicionalmente se ha tratado de un "arma mercadotécnica al servicio de las estrategias comerciales de las empresas". En el mismo orden de ideas, Biglino (2011: 156) sostiene que existe un paralelismo entre el mercado y las elecciones, por lo que resulta cada vez más común visualizar a los partidos políticos en un espacio similar a quienes ofertan bienes y servicios, y a los ciudadanos en la posición de consumidores, de tal suerte que estos últimos eligen el programa (producto) que más les satisface o menos les disgusta y depositan en él su confianza mediante el voto.

Así, en la actualidad la comunicación política pareciera estar enfocada en estudiar el papel de la comunicación en la formación de la opinión pública y en

la vida política, por lo que los sondeos, la investigación política de mercados y la publicidad, particularmente la que aparece en periodos electorales, adquieren cada vez mayor relevancia (Winocur, 2000: 76).

Parece claro que durante las últimas décadas los partidos políticos de diferentes países del orbe han buscado acercarse al mundo de la mercadotecnia para promover a los candidatos que postulan basándose en la idea de que a unos y otros se les puede dar el tratamiento de marca (Martínez, Cárdenas y Barrueta, 2012: 163), lo cual, aun cuando puede ser cuestionable, es un fenómeno vigente y quizás irreversible desde la aparición de la televisión.[5] Ello ha dado pauta a que en la propaganda electoral se busque innovar tanto como sucede con la publicidad comercial, lo cual no necesariamente tendría que ser un aspecto negativo, sino por el contrario, tendrían que ser bienvenidas las iniciativas que rompan con el molde de la propaganda tradicional, que resulten innovadoras, frescas, inteligentes, a modo de que representen un bálsamo para los votantes que se ven inmersos en un bombardeo de mensajes en el marco de cualquier proceso electoral. Seguramente una estrategia así no sólo repercutiría en beneficio del partido político o candidato que la implemente, sino que de algún modo obligaría a que el resto de los contendientes electorales emularan la misma tendencia.

La innovación propagandística en el ámbito electoral así, en abstracto, debería significar entonces una aportación para la calidad de la democracia en términos de mecanismos para la competencia electoral. Sin embargo, en la práctica, por lo menos a partir de los casos aquí comentados, pareciera privilegiarse la creatividad por encima de cualquier cosa, incluido el Estado de derecho. Porque lo que es una realidad, que ha quedado demostrada con las sentencias enunciadas, es que se acreditaron varias infracciones cometidas por el PVEM en el proceso electoral federal 2014-2015 en materia de propaganda, que ponen en evidencia que quizás comienzan a perderse de vista los fines y la atención se pone en los medios. Es decir, pareciera ser que lo importante ya no es comunicar algo al electorado, sino los medios que se utilizan para ello.

Otra interpretación, sobre la que subyace una hipótesis más perversa, es que quizás los fines sí se tienen muy claros, consisten en ganar las elecciones, y por lo tanto los medios pueden ser justificados con esa encomienda, aunque

5 Sartori, por ejemplo, ha sido uno de los teóricos más críticos en torno al papel de los *mass media* en el campo de la política, debido a que, entre otras cosas, privilegian las percepciones sensoriales por encima de las abstracciones. Ello lo ha llevado incluso a acuñar conceptos como el de *videopolítica* u *Homo videns* para definir algunos fenómenos que –junto con otros como *videoeducación* y *videopaidea*– reconoce que son inevitables, aunque no comparte la forma en que se han moldeado. En ese sentido, se opone radicalmente a que las videoelecciones, por ejemplo, se reduzcan simplemente a mercadotecnia y espectáculo (Sartori, 2003: 57).

en esta ecuación la comunicación con el electorado ocuparía un lugar muy secundario; en todo caso lo que se buscaría es la utilización de los electores, persuadirlos con los medios para lograr los fines. Al respecto, Flores (2014: 315), con base en un planteamiento de John Ackerman, afirma que:

> El premio de la victoria electoral es tan redituable, la posibilidad de ser descubierto tan improbable y las sanciones en la eventualidad de ser descubierto tan laxas e indirectas, que los candidatos y sus partidos normalmente están dispuestos a hacer todo lo que sea necesario para alcanzar los puestos de elección popular.

De ser cierta esta hipótesis, podría suscitarse un doble impacto pernicioso. El primero de ellos, un efecto de bola de nieve advertido por el propio Flores (2014: 315): "Cuando todos los actores políticos se encuentran inmersos en este contexto no les queda otra opción que "entrarle al juego", o de lo contrario ser devorados por el candidato que le queda al lado". El segundo, consecuencia del primer impacto, puede bifurcarse en varias aristas, por ejemplo: una eventual crisis de legitimidad de representantes y gobernantes que alcanzan esa categoría mediante cualquier medio, dificultando con ello la gobernanza y poniendo en vilo los canales de representación democrática, además de vulneraciones al Estado de derecho, entendidas como atentados al pacto social que posibilita la convivencia armónica de los integrantes de una nación.

Para prevenir estos escenarios adversos para la democracia mexicana, el papel de las autoridades electorales cobra una relevancia de primer orden, pues si bien es cierto que los partidos en la contienda electoral pueden marcar una tendencia negativa, la imposición de frenos y contrapesos por parte de tales autoridades abona en mucho a que tal tendencia no se desborde. Los casos expuestos dan clara muestra de que la autoridad jurisdiccional electoral atendió con oportunidad las denuncias, juzgó y sancionó las conductas que se acreditaron como infracciones, aun cuando varias de las resoluciones de la SRE pudieron dar un giro distinto a partir de los recursos de revisión interpuestos ante la Sala Superior. Como quiera que fuera, las faltas no quedaron impunes. Discusión aparte merecerá la solicitud de retirar el registro al PVEM y la decisión del INE al respecto, pues sin duda hay muchos elementos a considerar.

Volviendo al inicio de estas reflexiones, quizás se podría conceder que el partido hubiese cometido estas infracciones de manera no deliberada, sino sólo en el mejor ánimo de descubrir nuevos derroteros de la propaganda electoral. En una comunicación oficial del propio partido (Boletín 085/15), se reproducen algunas declaraciones hechas por el vocero y coordinador de los diputa-

dos federales del PVEM en la Cámara de Diputados, en las que sugiere que el partido innovó en el contexto de un igualmente novedoso marco electoral, con lo que incluso se colaboró a fijar criterios jurisprudenciales.[6] Pero, aun así quedan varias interrogantes en el aire, empezando porque las reglas del juego de la comunicación política se establecieron no con la reforma de 2014, sino en la de 2007, por lo que incluso ya se contaba con al menos dos experiencias en materia electoral federal desarrolladas con este esquema, la de 2009 y la de 2012. Por ello, argumentar en torno al ensayo y error puede ser que no sea lo más atinado. Pero, juzgar las conductas del partido no es un propósito de este trabajo, como ya se señaló, esa es en realidad una atribución del lector. Los casos expuestos más bien motivan a la reflexión acerca de un target más amplio: el modelo de comunicación política y algunos otros aspectos del sistema electoral, como los que se señalan más delante de manera casi enunciativa (financiamiento público y fiscalización), para detonar una discusión más extendida.

Algunas voces, comenzando por el propio PVEM han comenzado a cuestionar la pertinencia del modelo de comunicación política, por considerarlo demasiado restrictivo. Al respecto habrá que revisar nuevamente las razones que llevaron a configurarlo de esa manera a partir de la experiencia que representaron las campañas presidenciales de la elección federal de 2006. Algunas virtudes debió identificar el legislador para mantener el esquema prácticamente idéntico, dejando pasar la gran oportunidad trasformadora que tuvo con la reforma de 2014. En opinión de quien esto escribe, tal vez sería mejor no modificar las reglas, sino insistir en su inviolabilidad. No se trata de ser reaccionarios, sino de consolidar un esquema normativo. Aún con una visión maniquea que diferencie las reglas entre buenas y malas, lo que debe prevalecer es la noción de que son las que existen y, en tal virtud, deben ser respetadas. Más todavía cuando en su configuración participaron quienes acordaron sujetarse a ellas, en este caso los partidos políticos mediante sus fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión.

Lo que quizás valdría la pena es revisar otros aspectos del sistema electoral —como ya se adelantó— que incluso han sido considerados como piedras angulares del mismo, como la cuestión del financiamiento público. Cierto es que éste ha ayudado en mayor o menor medida a blindar los procesos electo-

6 La cita textual del boletín es: "Escobar y Vega dijo que su partido es respetuoso del trabajo que realizan las autoridades electorales y ha acatado todas las resoluciones del INE y del Tribunal Electoral, porque se ha generado controversia ante un marco legal nuevo. "Estamos ante un marco electoral nuevo, que ha tomado sus primeras aproximaciones en cuanto a criterios jurisdiccionales con el Partido Vede (sic), esto sucedió especialmente porque lo que se nos declaró irregular fue el contenido de los spots, no la fuente de financiamiento", aclaró".

rales de la infiltración de poderes fácticos (empresas, medios, crimen organizado, narcotráfico, etcétera), pero también es verdad que el sostenimiento de los partidos políticos es uno de los factores que más encarecen la democracia mexicana. El cuestionamiento se recrudece si se considera que cuando algún partido comete una infracción que amerite una sanción económica, ésta se salda con recursos públicos, que se descuentan de las prerrogativas financieras de las que gozan. En la sentencia SRE-PSC-248/2015 expuesta páginas atrás, se da cuenta de la inconformidad de un ciudadano que se siente agraviado como contribuyente ante las infracciones cometidas por el PVEM, cuyo sostenimiento se basa en recursos públicos.

Un elemento noble de la reforma en materia electoral de 2014 consistió en determinar que los recursos obtenidos por el cobro de multas de infracciones en la materia serían destinados a ciencia y tecnología a través del CONACYT, aunque esto de suyo conlleva al menos dos dilemas morales: que se beneficie este rubro de manera colateral y no directa, y que los apoyos obtenidos por esta vía tengan a final de cuentas un origen ilícito. Por ello, quizás la maduración de la democracia mexicana, con todo y sus bemoles, en la actualidad más bien tenga que pasar por discutir la conveniencia de abrir las puertas al capital privado, poniendo el principal énfasis en el esquema de fiscalización, mismo que sí tuvo modificaciones con la reforma reciente y del que habrá que valorar cómo funcionaron.

Sin afán de ser simplista, un esquema de financiamiento privado podría funcionar en la medida en que se fortalezcan y hagan más eficientes los sistemas de fiscalización y transparencia. Ello transparentará también los apoyos francos y alentará que los particulares asuman abiertamente sus posturas políticas, terminando con simulaciones y suspicacias. Esto también podría contribuir a inhibir conductas infractoras, pues seguramente resultará más difícil que un particular acepte contribuir al financiamiento de una campaña si buena parte de los fondos se destina al pago de multas por infracciones a la reglamentación electoral.

En suma, si acaso el modelo de comunicación política requiriese ser revisado, tal vez las vueltas de tuerca no deban ser sobre los tornillos de siempre.

Conclusiones

Aun cuando las reflexiones motivadas por la estrategia de propaganda electoral del PVEM no son exhaustivas, sí se han señalado las que parecen sustantivas. A modo de corolario valdría la pena insistir en los siguientes aspectos:

- La innovación en materia de propaganda electoral debería ser bienvenida, siempre que se inscriba en los límites de lo permitido por la ley.
- Los actores políticos que conforman los órganos de representación deberían ser los primeros en reconocer los alcances y límites de los productos legislativos en cuya elaboración participan, y actuar en consecuencia.
- En materia de comunicación política, más que flexibilizar el modelo se deberían recrudecer las sanciones a su vulneración, a fin de fomentar el apego a la legalidad y no la normalización de la ilegalidad.
- Sería conveniente reabrir la discusión en torno al financiamiento privado de los partidos políticos y de las campañas electorales, considerando casi cuatro décadas de transición democrática, así como la experiencia propia bajo el modelo de financiamiento público y las extranjeras de financiamiento privado.
- Un modelo de comunicación política que no dependiera fundamentalmente de dinero público, sino de aportaciones económicas de particulares, abiertas, transparentes y auditables, podría ser una solución para acabar con la simulación en muchos sentidos, sobre todo en términos de propaganda velada y acuerdos no acreditados entre la clase política y los concesionarios de los medios de comunicación.

Referencias

Biglino Campos, Paloma. 2011. Propaganda electoral y principio de igualdad de armas. En *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*. Luis Efrén Ríos Vega (Ed.). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: 155-168.

Caballero Álvarez, Rafael. 2015. Cultura de la legalidad y regulación en el modelo de comunicación político-electoral en México. En *Revista Diké*, de la Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. No. 17. Abril-septiembre: 67-87.

Flores, Imer B. 2014. Ganar con trampas: el problema de la presunta (in) validez de la elección presidencial. En *La elección presidencial en México (2012). Memoria del V Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del* TEPJF . Carlos Báez Silva y Luis Efrén Ríos Vega (Coords.). México: TEPJF y Tirant Lo Blanch: 313-335.

González Martín, Juan Antonio. 1996. *Teoría general de la publicidad*. México y Madrid: Fondo de Cultura Económica (Orginal no consultado, citado por Pineda Cachero, Antonio. 2007).

Martínez, Mauricio, Ignacio Cárdenas y Ricardo Barrueta. 2012. Recepción e impacto de los spots y la mercadotecnia electoral en los votantes. En *Audiencias saturadas, comunicación fallida. El impacto de los spots y las noticias en la campaña presidencial 2012*. José Rubén Jara Elías y Alejandro Garnica Andrade (Editores y compiladores). México: Delphos.

Pineda Cachero, Antonio. 2007. Propaganda y publicidad comercial: un principio diferenciador. En *Questiones publicitarias*. Vol. I. No. 12: 107-128. Disponible en https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/11743/file_1.pdf?sequence=1. Consultado el 12 de agosto de 2015.

PVEM. *Boletín 085/15*. Tenemos elementos suficientes para poder defendernos en el Tribunal y más que ya fuimos sancionados por esta conducta en el mes de marzo: Dip. Arturo Escobar. Disponible en: http://www.partidoverde.org.mx/2016/press-diputados/15311-inconstitucional-nueva-sancion-contra-el-partido-verde. Consultado el 13 de agosto de 2015.

Sartori, Giovanni. 2003. *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*. México: Cátedra Alfonso Reyes (ITESM) y Fondo de Cultura Económica de España.

Solicitud íntegra para que el Instituto Nacional Electoral retire el registro al Partido Verde Ecologista de México. Tomada de: change.org. Disponible en https://www.change.org/p/exigimos-que-quitenregistroalverde. Consultado el 21 de julio de 2015.

Vergara, Rosalía. 2015. Piden 140 mil personas al INE se cancele registro al PVEM. *Proceso*. 29 de abril de 2015, sección Nacional. Disponible en http://www.proceso.com.mx/?p=402739. Consultado el 21 de julio de 2015.

Winocur, Rosalía. 2000. Comunicación política. En *Léxico de la política*. Laura Baca Olamendi, Judit Bokser Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández Del Castillo (Comps.). México: Fondo de Cultura Económica y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: 76-81.

RESEÑA.

RACHEL SIEDER Y JOHN ANDREW MCNEISH. 2014.

JUSTICIA DE GÉNERO Y PLURALIDADES LEGALES: PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS Y AFRICANAS

MÉXICO: CIESAS.

Roselia Bustillo Marín[1]

Presentación

Rachel Sieder y John Andrew McNeish, editores del libro *Justicia de género y pluralidades legales: perspectivas latinoamericanas y africanas*, a partir de nueve casos específicos sobre derecho de género escritos por un autor expertos en el tema, intentan explorar la relación entre pluralidades legales, justicia e injusticia de género.

África del Sur, África Oriental, México, Mozambique, Guatemala, Sudán, Oaxaca, Tanzania y Bolivia son las regiones, países y ciudades objeto de estudio que forman parte de este volumen. Las palabras o frases clave que encontramos en cada caso son: género, derechos humanos, pluralidades legales, equidad de género, lucha de mujeres indígenas y justicia de género.

Los editores exponen que el pluralismo jurídico es la existencia de dos o más sistemas legales en una misma área

1 Profesora-Investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del 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: roselia.bustillo@te.gob.mx.

Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 199-203, ISSN: 2448-8283.

geográfica. En ese tenor, el sistema legal del Estado esta conformado no sólo por un único derecho, sino por otros más que pueden ser o son reconocidos como otro sistema legal. Asimismo, advierten que en los últimos tiempos el auge en la creencia de la presencia del pluralismo jurídico ha sido, en gran parte, por la globalización legal.

Una preocupación que en general se lee entre líneas en cada autor y de los editores gira entorno a cómo hacer que los sistemas legalmente plurales sean más permeables a los discursos internacionales sobre derechos humanos y, dentro de ellos, sobre cómo alentar prácticas de género más equitativas.

La justicia de género es otro de los términos estudiados en cada caso, y los editores en su introducción exponen que éste termino a pesar de ser bastante estudiado, no creen que haya un acuerdo sobre su definición y que a veces se utiliza de forma errónea para definir algo que no es justicia de género.

En consecuencia coinciden en que la justicia de género, se entiende, por tanto, como un proceso que requiere que las mujeres sean capaces de garantizar que quienes detentan el poder –ya sea en el ámbito doméstico, en la comunidad, el mercado o el Estado- puedan someterse a un rendimiento de cuentas de modo que aquellas acciones que limiten, sobre la base del género, el acceso de las mujeres a los recursos, o su posibilidad de tomar decisiones, se prevengan o castiguen.

Casos

Los textos que conforman esta obra, con el fin de exponer los temas sobre el pluralismo jurídico y la justicia de género en diferentes regiones del mundo, los autores, utilizan casos reales, los cuales se han obtenido a razón de trabajo de campo, e investigaciones de diversa índole para demostrar la situación de los distintos sistemas le-

gales en cuanto al reconocimiento de los derechos de las mujeres. Algunos de ellos son:

El escrito de Anne Hellum, titulado *Género, derechos humanos y pluralidades legales: las experiencias de África del Sur y de África Oriental.* Esta autora trata de demostrar uno de los mayores retos para los estados africanos, las organizaciones de derechos de las mujeres africanas, así como los organismos internaciones de derechos humanos, que es romper con las desigualdades de género que se originaron en la era colonial.

Una particularidad de los sistemas legales en estas regiones es su carácter dual. Un sistema legal, el derecho occidental importado, se aplicaba a los colonos europeos, en tanto que a los africanos se aplicaba el derecho consuetudinario. A lo largo del caso plantea diversos ejemplos de cómo se llegó a la defensa de los derechos humanos de las mujeres y que estos no fueron iguales en cada región. El papel de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de derechos de las mujeres juegan un rol destacado en su defensa y son las que han dado las herramientas para el avance en estos temas en África del Sur y Oriental. Y el papel de las ONG cada vez es más relevante por la falla del Estado en garantizar los derechos de las mujeres.

Otro caso, bajo la autoría de María Teresa Sierra, es *La lucha de las mujeres indígenas por la justicia: derechos de género y pluralismo jurídico en México.* Esta autora analiza las estrategias de las mujeres indígenas para obtener justicia de género en el contexto de un pluralismo legal complejo en México. Resalta las complicaciones que tienen las mujeres para acceder a la justicia indígena y estatal, y denota los esfuerzo de las mujeres indígenas por redefinir el derecho indígena.

En la actualidad las mujeres indígenas no solo defienden sus derechos, sino que también imponen agenda y redefinen el derecho indígena a partir de sus propios marcos culturales de referencia. Un ejemplo citado en el

caso de la profesora Sierra, es cómo las mujeres indígenas meeph´a, que fueron violadas por los soldados, y que viven en condiciones de marginalidad y pobreza extrema en Guerrero, enfrentaron al Estado mexicano en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, logrando una victoria legal histórica contra un régimen que les había negado justicia. Es claro a través del caso señalado, que el pluralismo legal ha abierto canales y medios para que las mujeres indígenas tengan acceso a la justicia.

Otro caso, es el escrito por Liv Tønnessen, titulado *Entre la Sharia y la* CEDAW *en Sudán: mujeres islamistas negocian la equidad de género*. La *Sharia* es la ley islámica en la que se dicta las normas de culto, moral y de vida, las cosas que están permitidas y prohibidas, así como lo que es bueno y malo, y varios Estados islámicos han tomado la *Sharia* como la ley que rige su Estado. La CEDAW por sus siglas en inglés, es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Es en este caso que Liv Tønnessen estudia el debate que existe entre la *Sharia* y la CEDAW en particular en Sudán. Uno de los pocos países que no ha ratificado la CEDAW y que tiene la *Sharia* como ley. El Estado de Sudán ha señalado que no necesita de una convención y que sus asuntos deben de ser tratados de un forma local.

Mujeres islamistas de Sudán se han valido de diversas organizaciones para defender los derechos de las mujeres y buscar la equidad de género. De este texto desataca la diferencia sobre la concepción de feminismo entra la mujer occidental y la mujer oriental que la autora describe. Además de la consideración que hace sobre el derecho islámico, la *Sharia*, y si este se contrapone con los derechos humanos internacionales. Asimismo, indica que equidad e igualdad de género no es lo mismo, y cómo las mujeres islamistas despliegan, resisten, se apropian y construyen diferentes repertorios legales para abogar por la equidad de género.

Consideraciones finales

Los editores de la obra han hecho un gran trabajo de selección de autores así como de casos para profundizar sobre el vínculo entre pluralismo legal y justicia de género. A lo largo de las casi 300 páginas del libro, el lector podrá encontrar un mayor panorama sobre lo que las mujeres, sociedad civil y Estado están haciendo en torno al tema de justicia y equidad de género. Se pueden leer casos occidentales como orientales, cosmovisiones distintas, pero que en cada caso destacan la lucha por el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres. Por otra parte, el término de pluralidad legal no es nuevo, sin embargo en los último años han surgido ciertas particularidades que lo han hecho tan vigente que es un elemento de deben considerar en todos los casos que tratan sobre la justicia de género.

RESEÑA DE:

ARREOLA AYALA, ÁLVARO. 2015

LEGISLACIÓN ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REPÚBLICA MEXICANA, 1917-1945

MÉXICO: (INEHRM-TEPJF-TEDF-COHU-UNAM)

Eduardo Torres Alonso[1]

Legislación Electoral y Partidos Políticos en la República Mexicana, 1917-1945, obra que presenta el investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, Álvaro Arreola Ayala, es una contribución excepcional a los estudios electorales en México. Con una larga y destacada trayectoria en el examen de la historia política mexicana, como se refleja en sus trabajos *Guía de fuentes oficiales para conocer las leyes electorales de los estados de la República Mexicana de la postrevolución, 1917-1945*; *La sucesión en la gubernatura del Estado de México.1917-1993*; *La evolución histórica de la justicia electoral en México*, *Legislación electoral en el Estado de México, siglos XIX, XX* y *XXI*, y *La Ley Electoral de 1911. Un instrumento revolucionario*, su más reciente libro robustece la bibliografía sobre la formación del Estado Mexicano y de sus procesos electorales.

El autor estudia los modelos normativos y los partidos políticos de las entidades federativas que, según él, defi-

1 Politólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Secretario Técnico del Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la UNAM. Correo electrónico: etorres.alonso@gmail.com.

Revista Mexicana de Estudios Electorales. Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio): 205-210, ISSN: 2448-8283.

nirán entre 1917 y 1945 al Estado. Estos son, precisamente, la delimitación temporal del estudio ya que es en este periodo cuando los gobiernos estatales son "dignos representantes del llamado federalismo, ya que defienden, al menos, dos aspectos de la legislación electoral: a) unas reglas escritas para dirimir la lucha por el poder [...] y b) una voluntad por impulsar la competencia política a través de organizaciones partidistas" (Arreola Ayala, 2015: 31-32). A partir de 1946 se inicia el centralismo electoral y el gobierno nacional impone leyes electorales para solucionar la disputa por el poder en las partes integrantes de la Federación.

El estudio, dividido en tres partes: I. Elecciones y política; II. Los mecanismos y reglas electorales, III. Los partidos políticos, integrados por cuatro capítulos cada uno, sobresale porque se exponen los elementos que nos permiten advertir que los estados redactaron sus leyes electorales considerando sus propias particularidades, de forma que tal normatividad fue heterogénea en elecciones para Gobernador, legisladores y miembros de Ayuntamientos. Los grupos de poder en cada entidad presionaron, argumenta el autor, para que en las correspondientes legislaciones que estuvieron vigentes en las tres décadas posteriores a la promulgación de la Constitución de Querétaro, se colocaran elementos que los beneficiaran, mismo que se refleja en su contenido.

En la primera parte, "Elecciones y política", se presenta una reflexión sobre el proceso de reconstrucción del país luego del movimiento armado, catártico y creador, que produjo la caída de Porfirio Díaz; es decir, se refiere a la tendencia gradual de institucionalización de los procesos y mecanismos que permitieran la transmisión del poder sin cuartelazos, planes y proclamas para levantarse en armas. Además, se hace un reconocimiento aunque sin caer en la hagiografía de aquellos que se esforzaron por construir un Estado de Derecho. A diferencia de lo que se sostiene en la literatura especializada sobre esta etapa,

con relación a la "asincronía histórica" de ese periodo y los partidos modernos, y soslayar su estudio, Arreola destaca la representación política institucional entre 1917 y 1945 fundada en el voto y los partidos políticos. Son años de efervescencia política en el país, donde innumerables grupos se vuelcan a la articulación de organizaciones partidistas para participar en la aún endeble contienda democrática y entrar así a la normalidad de la vida regida por instituciones formales.

Un dato de los muchos que están presentes en el libro es el de la reforma electoral de Díaz para atender la demanda de no reelección, abanderada por Francisco I. Madero: entre octubre de 1910 y diciembre de 1911, se discute y aprueba una nueva ley electoral para la renovación de los poderes federales. Dice Arreola (2015: 58), "el hecho político nos marca. Desde entonces, todos los gobernantes de este país han querido solucionar los problemas políticos y la democracia a través de una reforma electoral". La reforma como solución. El triunfo de la coyuntura y las circunstancias.

En "Los mecanismos y reglas electorales", segunda parte del libro, se hace énfasis en las particularidades y diferencias de la normatividad electoral de las entidades federativas con relación a la federal, lo que confirma su soberanía e independencia en materia electoral. Una vez en vigor la Constitución de 1917, el nuevo régimen apostó por recuperar la confianza en la democracia y sus procedimientos. "El consenso de la época fue un acuerdo sobre las responsabilidades que tenían los gobernantes para cuidar las formas democráticas. Por ejemplo, llama la atención el grueso de las entidades federativas que podían iniciar juicio de responsabilidad constitucional a su Gobernador por motivos estrictamente electorales" (Arreola Ayala, 2015: 140). En efecto, la mayoría de las constituciones locales establecieron diques para contener los apetitos de los gobernadores constitucionales electos, interinos y sustitutos. La lista que provee Arreola sobre los titulares del poder Ejecutivo

local en el periodo 1917-1945, es muestra de la endeble gobernabilidad existente en algunos estados y de la fortaleza institucional en otros: gobernadores que duraban meses, un año o dos y algunos tres; otros más, el periodo completo, un cuatrienio.

Un apartado particularmente interesante es el que se refiere a la discusión sobre la materia electoral en los congresos locales que versó, de manera sobresaliente, sobre los requisitos para el registro de los partidos políticos, entre otros, que contaran con cinco mil afiliados en la entidad, y el tema de las normas federales para que en materia electoral fueran aplicadas las circunstancias y operaciones electorales que la entidad necesitara. El autor pone como ejemplo de estas discusiones la que ocurrió en la XXIX Legislatura del Estado de Guanajuato, los días 22 y 23 de mayo de 1923. Finalmente, con un lenguaje claro, se presentan los aspectos más destacados de las leyes electorales de las entidades federativas, así como sus coyunturas y actores que fueron, como se desprende del estudio, una contribución que desde su soberanía hicieron a la República. Arreola sostiene que el devenir electoral del país hubiera sido distinto al mantener y fortalecer las normas locales y no ser sustituidas por la federal.

La tercera parte del libro está dedicada a investigar a los partidos políticos. La cifra es sorprendente: 776 organizaciones partidistas tuvieron registro en todo país entre 1917 y 1945. Por primera vez, se sistematizan el nombre y fecha de registro, a los dirigentes principales, y el lema y nombre del periódico u órgano de difusión de aquéllas. Todos los partidos mencionados concurrieron en alguna elección federal o local lo que confirma la pulsión política en la sociedad. Si bien las armas de los antiguos revolucionarios y caciques aun no se habían guardado definitivamente, muchos de ellos encontraron en estas organizaciones un medio menos oneroso para alcanzar el poder; además, con los partidos disminuía la violencia y, con ello, la intervención de las fuerzas armadas. Con-

viene tener presente que el articulado de la Carta Magna de 1917 no mencionó a los partidos pero sí reconoció el derecho de asociación para tratar los asuntos políticos. No debe sorprender que los partidos políticos no hayan aparecido en el texto de la Constitución, si en la discusión del Congreso Constituyente sólo dos veces el tema fue debatido: la primera, el 18 de enero cuando Hilario Medina, con relación a los controles políticos que debía tenía el poder Ejecutivo, señaló que los partidos debían hacer "labor oposicionista" y controlar los actos gubernamentales. La segunda ocasión fue el 26 del mismo mes cuando se discutían las prerrogativas de los ciudadanos.

En fin, al examinar el número de partidos por estado, se colige que en el otrora Distrito Federal hubo 151, siendo la entidad con el mayor número de ellos, mientras que Baja California y Quintana Roo fueron las entidades menos partidos registraron, apenas un par. Entre otros, los principales líderes partidistas en los estados fueron: Benjamín Hill, Luis N. Morones, Jorge Prieto Laurens, Gonzalo N. Santos, Felipe Carrillo Puerto, Abundio Gómez, Adalberto Tejeda, Emilio Portes Gil, José Siurob y Salvador Alvarado.

No es ocioso mencionar que la obra presenta un amplio anexo que contiene algunos programas y estatutos de varios partidos políticos, mismo que enriquece la historiografía política mexicana.

El libro, editado bajo los auspicios de los tribunales Electoral del Poder Judicial de la Federación, y del Distrito Federal, de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, se engalana con las palabras y reflexiones de Constancio Carrasco, Armando Hernández, Estela Morales y Patricia Galeana, representantes de las instituciones mencionadas.

En suma, el libro, resultado de un trabajo de investigación exhaustivo, proporciona nuevas páginas para comprender la historia política mexicana, brindando elementos que cuestionan que fue desde el centro donde los partidos emergieron y fortalecieron, compartiendo, a su vez, la experiencia a las poblaciones de los estados. Los hechos que demuestra Arreola Ayala son otros: la lección provino de la periferia.

Revista Mexicana de Estudios Electorales
Número 17, primer semestre de 2017 (enero-junio),
se publicó en formato digital el 27 de enero de 2017 en:
www.somee.org.mx/revista, por la
Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.
Diseño, cuidado editorial y formación:
D3 Ediciones SA de CV. Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.