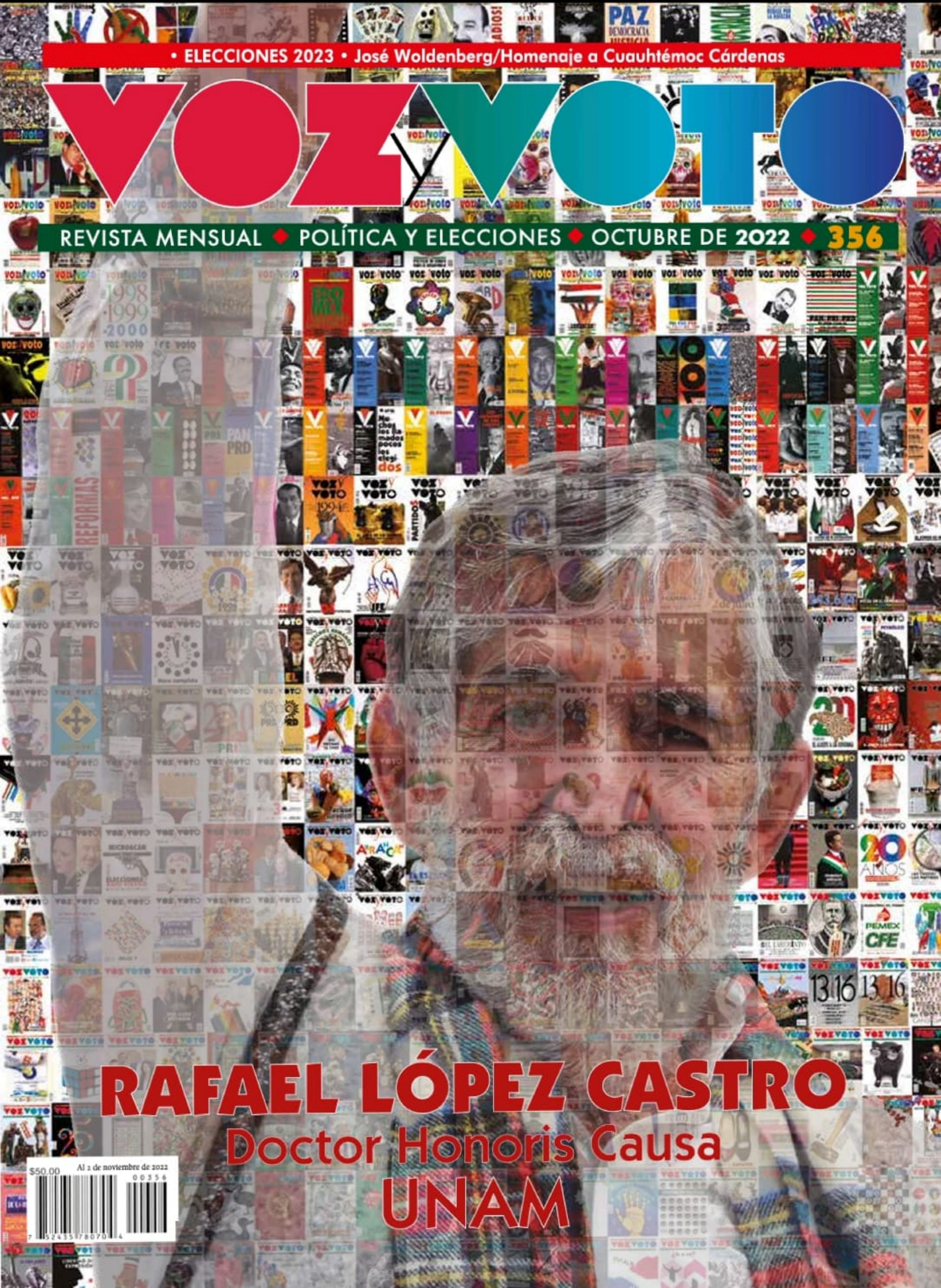


• ELECCIONES 2023 • José Woldenberg/Homenaje a Cuauhtémoc Cárdenas

# VOZ VOTO

REVISTA MENSUAL ♦ POLÍTICA Y ELECCIONES ♦ OCTUBRE DE 2022 ♦ 356



**RAFAEL LÓPEZ CASTRO**  
Doctor Honoris Causa  
**UNAM**

\$50.00 Al 2 de noviembre de 2022  
00356  
7 524359780701 4

# Diez desafíos

Amalia Pulido\*

**E**l próximo mes de enero inicia el proceso que permitirá a la ciudadanía mexiquense elegir a quien ocupará la gubernatura. Se cuenta con apenas cinco meses para desplegar unos comicios de gran trascendencia, no solo para la democracia del estado de México, sino también para la del país en su conjunto.

Para lograrlo, las instituciones electorales de la entidad comenzaron sus trabajos preparatorios más de medio año antes del inicio del proceso. Ello garantiza que la totalidad de piezas lleguen a la elección en condiciones óptimas.

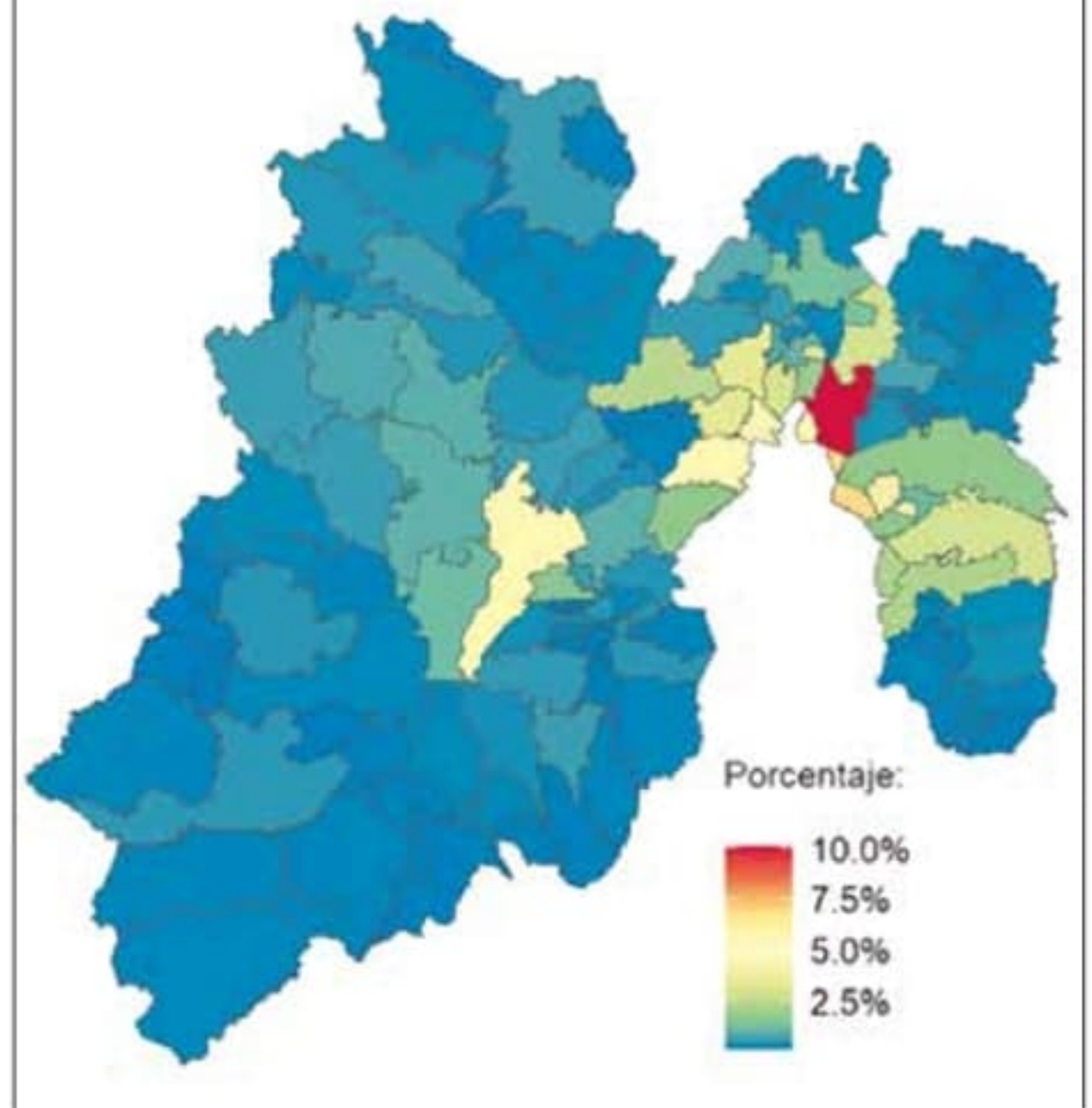
La elección 2023 del estado de México será la elección local más grande que jamás se haya registrado en el país. Encierra, por tanto, un importante conjunto de desafíos que las instituciones electorales están afrontando y que vale la pena sean expuestas. A continuación, se describen algunos de estos retos.

## 1. Tamaño de la elección

Con cerca de doce millones y medio de ciudadanos inscritos en nuestro padrón electoral, nuestra comunidad política es equivalente a la de países enteros. Es casi del tamaño del electorado holandés.

Además, su población se disemina de manera heterogénea a lo largo del territorio. La mayor parte está concentrada en la zona conurbada de la Ciudad de México. El municipio que concentra la mayor proporción del padrón es Ecatepec de Morelos, ya que uno de cada diez votantes proviene de ahí. Después, destaca el caso de Nezahualcóyotl, donde residen cerca del 6% de electores mexiquenses.

Mapa 1. Listados nominales municipales más significativos  
Porcentaje del listado nominal municipal respecto al total estatal



Fuente: elaboración propia con datos del INE-DERFE

## 2. Integración de autoridades

Durante dieciocho meses el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) estuvo

\* Consejera presidenta del Instituto Electoral del Estado de México.

incompleto. Fue con la designación de la suscrita que finalmente se ocuparon las siete posiciones.

Si bien el tema quedó resuelto para la autoridad administrativa, no lo está para las jurisdiccionales. Están pendientes designaciones en el Tribunal Electoral local y en la Sala Regional Toluca. Sería deseable iniciar el proceso electoral con las integraciones completas.

### 3. Funcionarios Electorales

Cinco áreas del IEEM tienen meses sin titular. Hay algunas áreas de alto impacto en el proceso electoral, como la Unidad Técnica que coordina los trabajos de órganos desconcentrados.

Para resolverlo de manera responsable, se convocó a un proceso en el que participaron más de 300 personas. A la evaluación curricular seguirán entrevistas por parte de las y el consejero. En el IEEM estamos convencidos de que deben llegar los mejores perfiles, pues se trata de responsabilidades que requieren un profundo conocimiento y compromiso democrático.

### 4. Órganos Desconcentrados

¿Cómo operar elecciones cuando la extensión territorial es mayor a veintidós mil kilómetros cuadrados? Para resolver ese desafío, el Congreso local previó, en el diseño del IEEM, dotarle de una estructura desconcentrada y ciudadanizada.

Para la elección 2023 se elegirán cuarenta y cinco juntas y consejos distritales.<sup>1</sup> En estos últimos, además de las vocalías, están convocados ciudadanas y ciudadanos, así como las representaciones de los partidos políticos. Es decir, la pluralidad del Consejo General del IEEM se reproduce en cada distrito.

Toda vez que la convocatoria a estos ejercicios suele convocar a centenas de aspirantes residentes en todo el estado, el IEEM emitió un nuevo reglamento que regula adecuadamente las fases de reclutamiento, evaluación y selección. En apego a las disposiciones constitucionales vigentes, se garantiza el principio paritario.

Asimismo, dado que estos órganos desconcentrados tienen funciones de primera importancia, como la realización de los cómputos distritales, hay mecanismos de remoción precisos en caso de que alguno de los vocales y/o consejeros incurran en conductas despegadas a los principios que rigen la función electoral.

### 5. Salvaguarda de la Integridad de la elección

Corresponde al Instituto Electoral del Estado de México la sustanciación de los expedientes que pudieran resultar en procedimientos sancionadores ordinarios. A la fecha de redacción de estas líneas se habían re-

cibido veinticinco quejas, veintitrés de las cuales fueron ya remitidas a la autoridad jurisdiccional.

Un reto importante en esta materia es acercar estos instrumentos a los actores políticos y ciudadanía para que toda aquella persona que sienta sus derechos vulnerados pueda presentar formalmente una queja que permita el inicio de investigaciones. La legislación electoral mexiquense reconoce la legitimidad de un conjunto amplio para presentar quejas. El desafío está entonces en difundir adecuadamente los canales de presentación y mantener simples los trámites.

### 6. Derecho a la Información

Al sistematizar estándares internacionales en materia electoral, la Comisión de Venecia –órgano consultivo en materias constitucional y democrática del Consejo de Europa– encontró que la “libertad de los votantes para formarse una opinión” es una condición para el sufragio libre.

Esta libertad pasa, por supuesto, por el deber de neutralidad del Estado respecto de las candidaturas presentadas, pero impone también obligaciones positivas a las autoridades.

Por supuesto, el IEEM garantizará que las campañas electorales se desarrollen en apego a la legislación vigente. Pero vamos más allá. Nuevamente pondremos en marcha un sistema de información que permitirá a la ciudadanía conocer los perfiles de las candidaturas y sus principales propuestas.

Además, se deben organizar dos debates obligatorios entre las candidaturas. Por supuesto, el reto está en que estos espacios sirvan al electorado para contrastar propuestas de política pública y trayectorias.

### 7. Presupuesto

La elección del próximo año debe realizarse en apego a los altos estándares que exigen las leyes comiciales general y mexiquense, así como las normas del Reglamento de Elecciones. No se pueden escatimar recursos necesarios para garantizar el sufragio libre y que las preferencias de los votantes sean computadas con integridad.

En virtud del entorno de austeridad y dados los compromisos institucionales con el uso eficiente de los recursos, en el mes de octubre se discutirá un proyecto de presupuesto construido con mucha responsabilidad. Será suficiente para garantizar una elección de primera en el Edomex, sin excesos ni sobrantes.

El reto es mayor si se considera que, a valores

<sup>1</sup> Cada una conformada por las vocalías Ejecutiva, de Organización y de Capacitación.

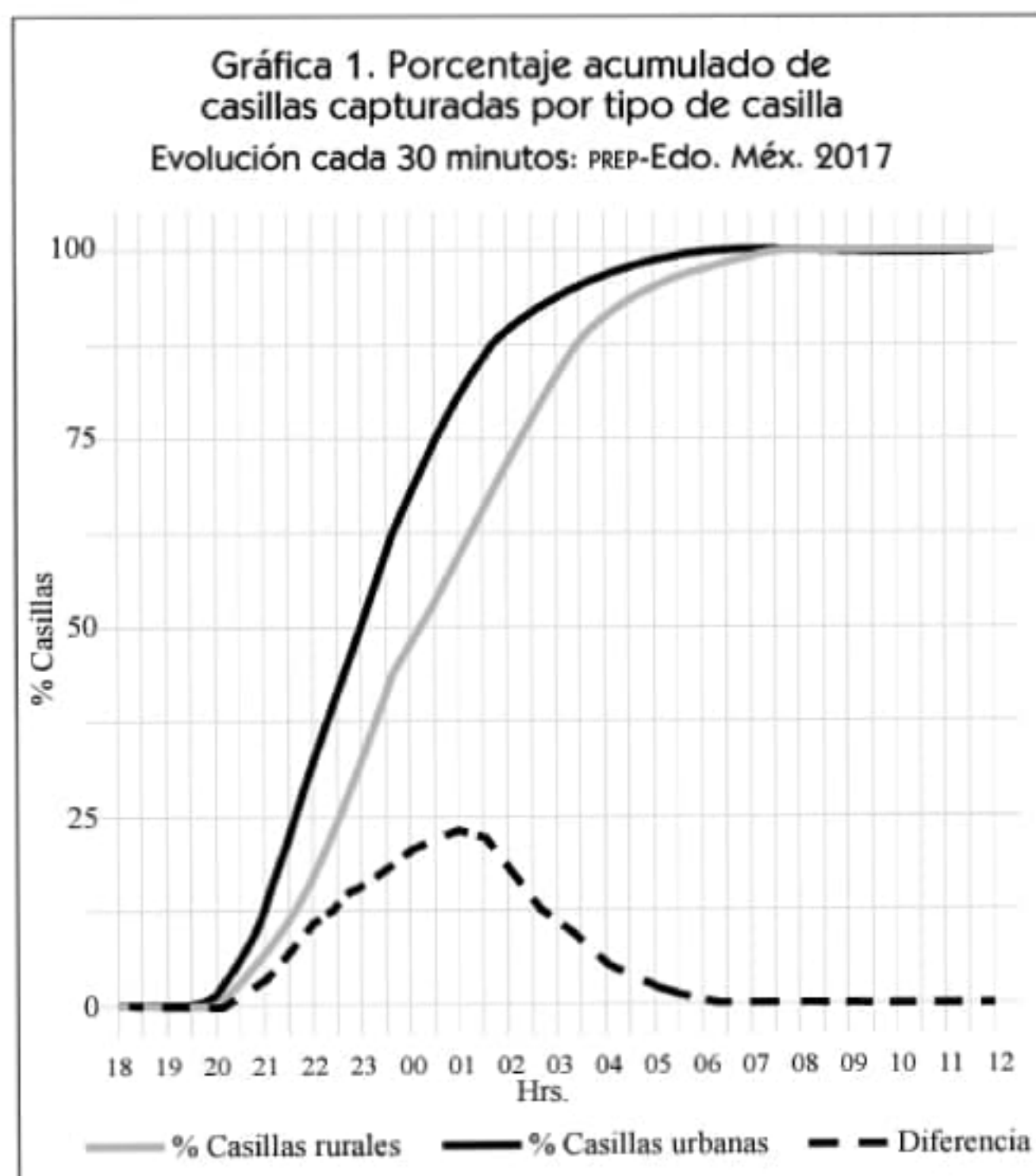
constantes, el valor del gasto corriente del IEEM ha perdido más del 30% de su valor, si se le compara con la elección del 2017.

## 8. Resultados Preliminares

Dada la efervescencia política del proceso mexiquense y los tiempos establecidos para el cómputo de los resultados en la normatividad electoral, es necesario que la ciudadanía cuente con resultados preliminares desde la noche de la elección.

Uno de los instrumentos más importantes es el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que permite visualizar oportunamente los resultados consignados en las copias de las actas depositadas en el exterior de los paquetes electorales, o bien aquellas a las que se toma una fotografía y remiten a un centro de captura.

Para la elección 2023, uno de los retos será incrementar la velocidad en la captura de las áreas rurales, o bien sin acceso a internet. Como lo muestra la gráfica 2, en 2017 se registraron brechas entre la captura de las actas urbanas y no-urbanas durante las primeras horas de implementación del programa.



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM)

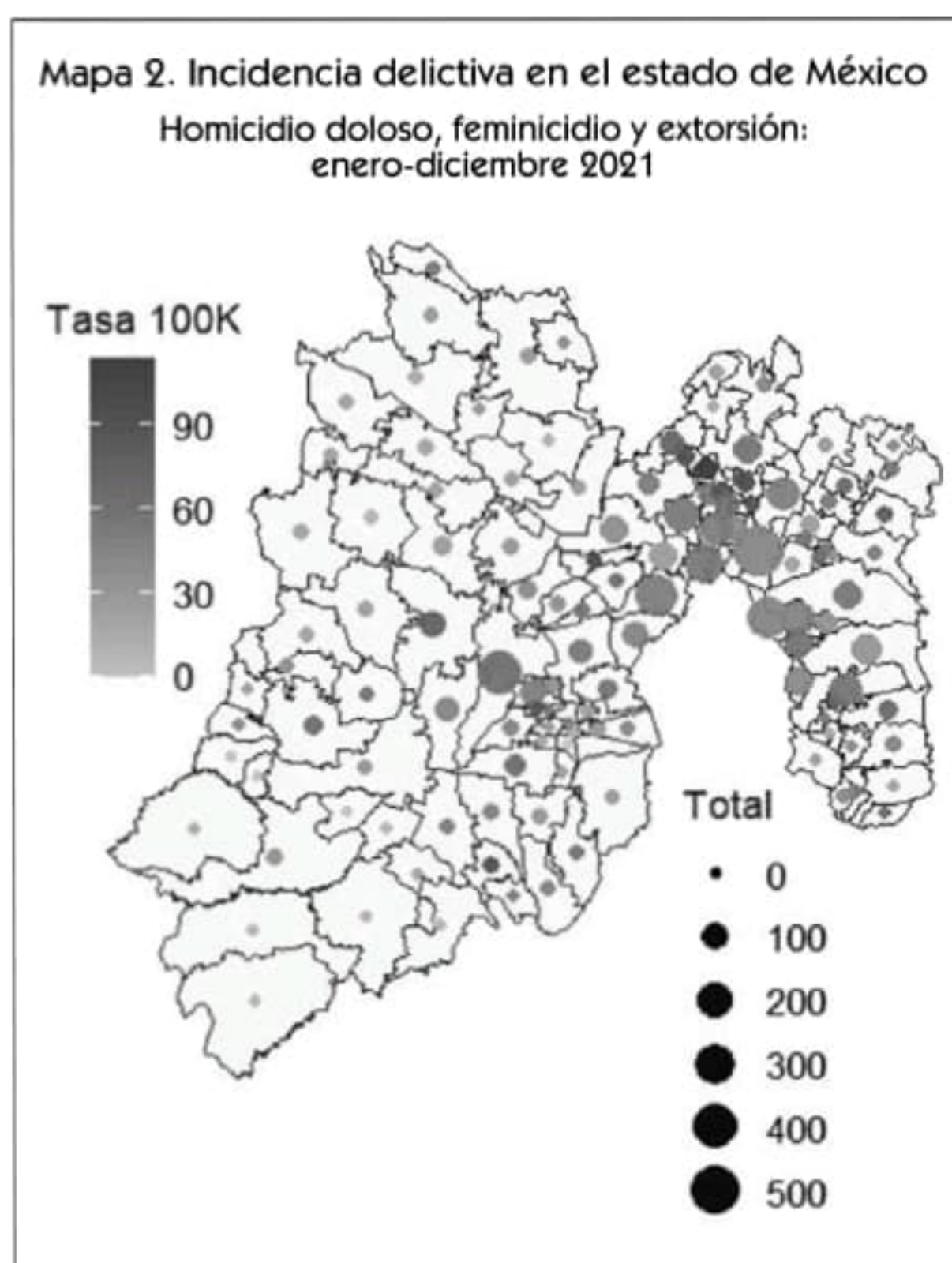
## 9. Inseguridad

Un reto cada vez más importante en el país es el que atañe a la inseguridad. Las autoridades deben diag-

nosticar y mapear riesgos electorales con mayor precisión y con base en metodologías técnicas objetivas y replicables. La información debe utilizarse para desarrollar protocolos de prevención que permitan garantizar un voto libre en todo el territorio.

Los datos indican que el estado de México tiene mucho por resolver en esa materia. Podemos observar que en la zona conurbada con la Ciudad de México y al sur de la capital del estado hay focos de atención.

El IEEM trabajará en el desarrollo de modelos de riesgo y protocolos de actuación que garanticen el derecho al sufragio.



Fuente: elaboración propia con datos del SESNSP; <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva>

## 10. Deliberación pública

El último reto tiene que ver con incrementar la confianza de la ciudadanía en las instituciones electorales.

El IEEM está resuelto a poner en práctica el principio de máxima publicidad para que todas y todos los ciudadanos puedan conocer cómo se están administrando las elecciones y cómo se van sorteando los problemas. Mi agradecimiento a las lectoras y lectores de este texto por ser parte de ese esfuerzo por abrir el conocimiento sobre la función electoral mexiquense.

¡Estamos listos para el proceso 2023! ☉

# 2023. Retos y perspectivas

Leticia Victoria Tavira\*

**L**a experiencia de los procesos electorales locales hace evidente que cada uno de ellos es diferente, pues surgen nuevas eventualidades que, a la postre, deben ser solventadas tanto por la autoridad administrativa electoral o vía interpretativa por las jurisdiccionales, a fin de ir consolidando los principios y reglas que los rigen; máxime cuando transitan por una legislación que ha sido motivo de constantes reformas.

Ello se debe al dinamismo propio de la materia político-electoral, en tanto que el ejercicio democrático en el que están inmersas las fuerzas políticas, ciudadanía, autoridades electorales y demás entes vinculados, generan diversas actuaciones que en diversas ocasiones no se encuentran contempladas en la norma jurídica, lo que genera precisamente que las referidas autoridades solventen, en el ámbito de sus competencias, las circunstancias que se presenten, lo que a la postre se convierte en una importante fuente del derecho para el Poder Legislativo, pues precisamente la experiencia nos dice que los vacíos e inconsistencias legales son desentrañados sobre todo por la autoridad jurisdiccional, criterios que, a la postre, se toman en cuenta en las subsecuentes reformas en la materia.

Esa construcción de instituciones electorales, desde hace más de dos décadas, ha transitado por la realización de comicios creíbles y competitivos, lo que representa un logro de la democracia en México, pues la experiencia nos muestra que quienes las conforman, se encargan de asegurar un transparente, eficiente, justo y legal funcionamiento del aparato electoral; no obstante la existencia de pendientes, el modelo de gobernanza electoral se caracteriza por contar con autoridades profesionalizadas y autónomas que han logrado generar altos índices de con-

fianza en la función electoral y en los resultados de las elecciones.

Es evidente que hoy en día un Estado constitucional y democrático de derecho presupone la existencia de una Constitución consolidada, cuya democracia y libertad tienen su base y protección en la Constitución misma, que implica legalidad, pero también legitimidad, ejercicio pleno de los derechos humanos y, por supuesto, reconocimiento al funcionamiento y consolidación de las instituciones públicas.

Luigi Ferrajoli afirma que, en el Estado constitucional de derecho, el legislador no es omnipotente, ya que las leyes que produce no son válidas solo porque sean vigentes, sino que lo son, solo si son coherentes con los principios constitucionales. Tampoco la política es omnipotente, ya que, en el Estado constitucional de derecho, la política y la legislación que produce se subordinan al derecho.<sup>1</sup>

En el plano de la teoría política, agrega el jurista italiano, el cambio de paradigma se manifiesta en una transformación de la naturaleza de la democracia, pues a la dimensión política se agrega la dimensión sustancial que le imponen los principios constitucionales, mismos que vinculan el contenido de las leyes, condicionando su validez sustancial a la garantía de los derechos fundamentales.

En este tenor, es importante recordar que el sistema democrático en nuestra nación, así como la justicia electoral, durante muchos años estuvieron alejados de

\* Magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Estado de México.

<sup>1</sup> Ferrajoli, Luigi, *El papel de la función judicial en el Estado de Derecho*, en Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México 2005, páginas 89 a 92.

contar con instituciones autónomas encargadas de la organización de los comicios, así como la calificación de los mismos, ya que inclusive ésta última actividad era de carácter política; por lo que derivado de una evidente evolución, hoy en día cuenta con instituciones calificadas, sólidas y de probada experiencia para hacer frente a la organización, desarrollo y vigilancia de los comicios y, en tratándose de aquéllos que administran justicia, el Estado democrático de derecho genera precisamente el deber de contar con órganos autónomos e imparciales del Estado, a fin de resolver los conflictos de intereses mediante la aplicación justa del derecho; de ahí que, en tratándose de los órganos jurisdiccionales electorales, deben estar en aptitud de resolver, en forma expedita, completa, imparcial y objetiva, los conflictos que son sometidos a su potestad.

En efecto, es palmaria la trascendencia de los tribunales electorales en el desarrollo de la vida democrática, en tanto que el acceso a los medios de impugnación en materia electoral a cargo de los distintos actores políticos y ciudadanía, se torna como un imponderable, con la correlativa obligación del órgano jurisdiccional de proteger, con la emisión de sus fallos, los derechos político-electorales de la ciudadanía de manera progresiva, con especial énfasis en aquéllos grupos vulnerables, así como garantizar la definitividad de las etapas de los procesos electorales y, por supuesto, la legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral; por lo que la actuación de los tribunales electorales se constituye en piedra angular de todo Estado democrático y constitucional de derecho, aunado a que en la emisión de las sentencias se utiliza un lenguaje claro y sencillo, buscando siempre la mejora en la calidad argumentativa, sin olvidar que el mayor porcentaje de los fallos, justamente, se encuentra dirigido a la ciudadanía.

Parafraseando a Ronald Dworkin, la legitimidad de la jurisdicción depende, en buena medida, de que los jueces decidan conforme a razones jurídicas; por lo que sus resoluciones siempre deben ser sometidas al escrutinio público en ánimo de dar cumplimiento a los principios de transparencia y rendición de cuentas; por lo que precisamente al ser públicas las sentencias emitidas por los tribunales electorales, mediante ellas se da cabal cuenta de su debido actuar, tal como hasta hoy en día se ha materializado al seno del órgano jurisdiccional electoral del estado de México, aunado a que las sentencias emitidas pueden ser objeto de revisión ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que permite evaluar, como hasta hoy en día, el alto grado de efectividad de la instancia jurisdiccional local.

En el estado de México, el año venidero tendrá lugar la elección constitucional a fin de renovar la titularidad de la gubernatura; contienda que, sin duda

alguna, se torna por demás interesante al visualizarse, desde este momento, un alto grado de competitividad; donde la ciudadanía, los actores políticos y por supuesto las instituciones electorales nos encontramos debidamente profesionalizadas y preparadas a fin de cumplir con los principios rectores de la función electoral, así como salvaguardar la voluntad ciudadana plasmada en las urnas a fin de seguir contribuyendo a la estabilidad y paz social que toda democracia demanda y, por supuesto, el estado de México no es la excepción.

Los retos a los que nos enfrentaremos quienes honrosamente formamos parte del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, son mayúsculos, pues precisamente la elección venidera estará dotada de un alto grado de dificultad en razón de la competitividad referida entre los participantes a fin de obtener el triunfo en las urnas, pero sin duda alguna el reto mayor es, precisamente que, como en elecciones pasadas a la gubernatura de la entidad, dicho ejercicio democrático se lleve a cabo en pleno respeto al marco jurídico y a la voluntad ciudadana, bajo un ambiente de paz y armonía.

Es evidente que ante cualquier irregularidad, la autoridad jurisdiccional estará muy atenta para determinar lo conducente conforme a Derecho, pues los Tribunales Electorales, como en nuestro caso, estamos llamados a desempeñar un papel decisivo para la democracia, toda vez que, al ser garantes de los derechos fundamentales en materia político-electoral, además de garantizar la definitividad de las etapas del proceso comicial y la legalidad de los actos y resoluciones en la materia, nos constituimos en factor de estabilidad política y social, así como para brindar seguridad jurídica a las partes, además de transmitir a la ciudadanía que las sentencias que se emitan en todo momento se apegarán a los postulados de una justicia pronta e imparcial.

Al hablar de retos, es imprescindible hacer alusión a los grupos vulnerables, pues hoy en día es evidente que los avances se encuentran materializados, por ejemplo, en el acceso a la justicia a cargo de los grupos originarios, puesto que debe considerarse el derecho a la libre determinación y a la autonomía establecido en el artículo 2, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales deben ser respetados por el Estado mexicano para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

Otra temática que hoy en día cobra especial relevancia, es ese compromiso ético y social de juzgar

con perspectiva de género, a fin de consolidar la participación de la mujer en la vida pública, ya que el empoderamiento y la igualdad de género no se pueden lograr sin la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito público, lo que sin duda alguna implica que las mujeres tengamos las mismas posibilidades de influir en el destino global de la sociedad como lo hacen los hombres. Este es el camino a la igualdad que nos exige el principio democrático y el respeto de la dignidad humana.

Dicho tema durante la última década ha adquirido suma relevancia por el contexto en que la participación de la mujer ha transitado desde su posición de simple testigo de los asuntos públicos del país, de ahí que la igualdad de género se esté traduciendo en ese imperativo que busca el trato igualitario para las mujeres en relación con los hombres, así como también, lograr su participación más efectiva en las actividades en que por años se le ha relegado, pues precisamente se ha reconocido al ámbito político como un escenario donde mujeres que participan en la vida pública y en la toma de decisiones sufren violencia y discriminación por razón de género.

Sobre este aspecto, se destaca que al menos la reciente y la anterior integración de las cámaras de diputados en el Congreso de la Unión y en la Legislatura del estado de México, se han configurado en su máxima aproximación de alcanzar una paridad total; sin embargo, a pesar de este destacado logro para el necesario empoderamiento de las mujeres, aún queda un largo camino por recorrer para llegar a una igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres en nuestra sociedad, pues sin demeritar en nada las múltiples reformas a fin de consolidar la participación de las mujeres en el ámbito público, se requiere que su participación en la vida pública sea sin ningún tipo de discriminación, violencia o cualquier otro obstáculo estructural que les impida ejercer de forma plena sus derechos.

Sin olvidarnos por supuesto de la reciente reforma constitucional en el estado de México, que materializa el principio de alternancia en la postulación de las candidaturas a la gubernatura del estado, donde se destaca precisamente el compromiso de la Legislatura local a fin de contribuir con la consolidación del principio de paridad en la renovación de la persona titular del Poder Ejecutivo local.

En este tenor, es de suma importancia salvaguardar el ejercicio de los derechos político-electorales de aquellas mujeres que ejercen un cargo público, por lo que debe ser nuestra plena convicción como juzgadoras y juzgadores, ir flexibilizando las cargas probatorias, así como los elementos para la actualización de la violencia política de género en sus distintas vertientes, pues en esa medida, seguramente las mujeres podrán llevar a cabo sus funciones en el ámbito público de



mejor manera y por supuesto, con ello, dignificando su labor y correspondiendo a la voluntad ciudadana.

Así, al ser el ámbito político el espacio ideal para el pleno ejercicio de derechos político electorales, y donde la igualdad y la no discriminación deben ser principios rectores que guíen el desenvolvimiento de los procesos participativos —ya que sobre la base de éstos se garantiza el acceso en igualdad de condiciones de mujeres y hombres a cargos públicos—, la labor de los órganos jurisdiccionales debe enfocarse a ello de manera permanente y constante en los asuntos que sean sometidos a su potestad.

Es evidente que otro reto para nosotros como autoridad electoral local, consiste en que la ciudadanía acuda a las urnas el día de la jornada electoral donde se renovará a la persona titular del Poder Ejecutivo; aun en el marco de una crisis sanitaria, es importante que ejerza su derecho con la firme convicción de que su voto será respetado; por lo que nos encontramos vinculados a transmitir al electorado esa confianza, de ahí que debemos llevar a cabo una importante campaña de difusión al respecto.

En conclusión, para el Tribunal Electoral del Estado de México, que tengo el honor de presidir, es un reto mayúsculo hacer frente al proceso electoral local en puerta, al tiempo de encontrarnos debidamente preparados y profesionalizados para ello; por lo que seguiremos actuando en estricto apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y transparencia, avalados por la profesionalización y experiencia de todas y todos los que conformamos el personal jurídico; por lo que es mi plena convicción que la ciudadanía seguirá confiando en que sus derechos político-electorales y su voluntad expresada en las urnas, están salvaguardados y que, en la emisión de nuestras sentencias, prevalecerá en todo momento el Estado de derecho y los principios fundamentales de la democracia. ◉

---

# Migración y derecho a votar

Karina Vaquera\*

Nadie abandona su hogar  
a menos que su hogar sea la boca de un tiburón,  
solo corres hacia la frontera  
cuando ves a toda la ciudad corriendo también (Shire, 2018)<sup>1</sup>

**H**ablar de la migración implica ver diferentes aspectos entre los que destacan el geográfico, el histórico, el social, el económico y, por supuesto, el político. En la historia de la migración México-Estados Unidos estudiosos del tema han generado una regionalización que más adelante se detalla, considerando estos aspectos.

Nuestro país ha sido catalogado durante décadas como expulsor de migrantes. Hoy en día es importante mencionar que también es un país de tránsito de migrantes cuyo origen es Centroamérica; mismos que deben pasar por México para llegar a los Estados Unidos.

La migración, este desplazamiento de personas de una región a otra cuya finalidad primordial es conseguir mejores condiciones de vida, tiene diferentes aspectos que deben ser tratados, entre los que destacan, los derechos que han ido conquistando a través de los años y con ayuda de los líderes comunitarios que han puesto al centro del debate la dificultad que enfrentan quienes ahora no solo se desplazan por trabajo sino por persecuciones, pobreza, violencia y narcotráfico en sus comunidades.

El presente artículo tiene la encomienda de dar un panorama general de la migración y los derechos político-electorales conquistados. En un primer apartado es importante tener presente los diferentes periodos de migración que han marcado a los y las mexicanas que han decidido irse, algunos de los cuales han retornado y otros tantos ya no, pero en todos los casos el tema de las remesas y su importancia para México son algo que no pasa desapercibido.

Otro punto son los derechos político-electorales conquistados y la forma en la que quienes residen en el extranjero los pueden ejercitar en las elecciones de nuestro país a nivel federal y estatal y, por último, la posibilidad de participar en la que será una elección inédita: la del estado de México en 2023, en la que se renovará la gubernatura del estado previa a la elección federal de 2024.

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos ocurre desde hace más de cien años, lo que ha creado círculos migratorios que, en promedio, tenían una duración de veinte años. De acuerdo con la regionalización comentada al inicio de este artículo, los estados de Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco y Michoacán fueron los que más participaban del tema de migración de sus ciudadanos. Como se observa, la migración era un fenómeno regional.

Después se incorporaron Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Baja California, Baja California Sur y Sinaloa. Las últimas entidades en agregarse al flujo migratorio son: Hidalgo, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Ciudad de México. Como se observa, prácticamente hay mexicanos de todo el país que han emigrado a los Estados Unidos.<sup>2</sup>

---

\* Consejera electoral del Instituto Electoral del Estado de México.

<sup>1</sup> Warsan Shire, joven poeta keniana.

<sup>2</sup> Datos de acuerdo con el INEGI, 2020.



## Programa Bracero

Este programa estuvo vigente durante veintidós años: de 1942 a 1964, producto de un acuerdo bilateral entre ambos países, pues Estados Unidos necesitaba de mano de obra del sexo masculino, en edad laboral para trabajos agrícolas extenuantes y, además, hay que decirlo, a un bajo costo. A pesar de ello, las familias mexicanas lo vieron como una estrategia para diversificar sus ingresos familiares, en donde la migración era circular pues se iban por un tiempo y regresaban a trabajar sus tierras en México.<sup>3</sup> Este es considerado como el primer ciclo migratorio entre México y Estados Unidos.

## Indocumentado

Este segundo ciclo migratorio que se ubica entre los años 1965 y 1986, fue una consecuencia del Programa Bracero, que, a pesar de haber concluido, se observó que se había generado un flujo alterno de migrantes que, lejos de detenerse, aumentó. Lo que motivó que en 1986 Estados Unidos implementara la denominada reforma IRCA (*The Immigration Reform and Control Act*) que hizo que los mexicanos inmigrantes dejaran de ser sujetos marginados e invisibilizados para ser considerados sujetos de consumo y de integración en la sociedad estadounidense, sin embargo, lo que aconteció con esta medida fue un rápido crecimiento de la población migrante en el país vecino del norte.

El volumen de mexicanos por lugar de nacimiento comenzó a crecer; no solo eso, hubo una diversificación del perfil del migrante pues ya no era el hombre que iba a realizar labores extenuantes al campo, ahora ya también había mujeres y jóvenes que buscaban diferentes destinos a los cuales dirigirse. Los tiempos de estancia y retorno también fueron modificados.

Ante este panorama, en 1993 la política migratoria estadounidense se endureció, se bloquearon las fronteras y fue una época difícil para quienes intentaban emigrar y para quienes querían regresar, pues al hacerlo se cancelaba la posibilidad de retornar. Este tema se agudizó con el atentado terrorista de 2001 y con la llegada de Barack Obama y Donald Trump a la Presidencia de Estados Unidos.

## La lucha por la Conquista de derechos de los y las mexicanos migrantes

En 2005 fue aprobada en la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos la Ley HR4437, misma que representaba un peligro para los migrantes pues significaba la posibilidad real de ser deportados y dejar su vida ya hecha en Estados Uni-



Trabajadores mexicanos en Ciudad Juárez, como parte del Programa Bracero

dos. Ante ello, el 10 de marzo de 2006, se produjo una gran marcha en Chicago que reunió a 300 000 personas, esta marcha detonó más movilizaciones en otras ciudades, cerca de cincuenta movilizaciones que convocaron a más de tres millones de personas. El lema era claro: “somos trabajadores, no somos criminales”. Estos eventos hicieron que se convirtiera en un tema de interés político binacional y con ello se avanzó en México la aprobación del modelo de voto en el exterior que, desde esa fecha, ha estado en constante evolución.

El voto de los mexicanos en el extranjero es un derecho que se logró gracias a la exigencia de conacionales que manifestaron su deseo de participar en las decisiones de su país de origen y en la que influyó también la recomendación de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos que, en 2003, estableció reformar la legislación electoral a fin de incorporar la reglamentación del voto de los mexicanos en el extranjero.

Fue hasta 2006 la primera elección para la república mexicana en la que se pudo votar desde el extranjero para presidente de la república. A partir de esa fecha la participación activa de organizaciones civiles organizadas y no organizadas ha propiciado

<sup>3</sup> Terán, Diego. *México y los inmigrantes mexicanos. Cambios en la dinámica espacial de los mexicanos nacidos en Estados Unidos desde una perspectiva municipal 1990-2005 en jóvenes y migraciones*, editorial Gedisa.

que el camino para la materialización del derecho político-electoral de votar desde el extranjero avance con la incorporación, por parte de las legislaturas federal y locales, de la posibilidad de votar por quienes contienden por la gubernatura de su entidad.

Con la reforma político-electoral de 2014 en donde el INE asumió nuevas facultades, entre ellas se estipuló, en el artículo 329, numeral 2 de la LGIPE, que el ejercicio del VMRE podrá realizarse por correo postal, cuya boleta deberá llegar a México hasta veinticuatro horas antes del inicio de la jornada electoral, mediante entrega personal de la boleta en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados, a más tardar el domingo anterior al de la jornada electoral; o vía electrónica, de conformidad con la LGIPE y en los términos que determine el INE, hasta las dieciocho horas del día de la elección.

Cabe mencionar que la única modalidad que no había sido implementada por la autoridad electoral federal era la presencial en módulos instalados en embajadas y consulados. A partir de la sentencia de los expedientes SUP-JDC-1076/2021 y acumulados de la Sala Superior en 2021, el INE dispuso un programa piloto que servirá de insumo para lo que será la elección que renovará la Presidencia de la República en 2024. También es importante tener presente que si bien el voto de quienes residen en el extranjero opera desde 2006 para las elecciones de presidente de la república y senadores, aún falta que se modifique la Constitución para que puedan hacerlo para los diputados federales, pues a pesar de que el INE, en acatamiento a la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, modificó los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios a efecto de que los partidos políticos incluyeran una fórmula de candidaturas migrantes en los primeros diez lugares, la reforma en mención omitió dar el derecho a los migrantes para que sean ellos quienes voten.

Los avances son paulatinos y deben, en todo momento, privilegiar la maximización de derechos, es así que la ley establece que quienes residan en el extranjero también pueden participar en las elecciones en las que se renueve la gubernatura de su estado, siempre y cuando la Constitución local así lo disponga.

## Elecciones en el Estado de México 2023

El próximo 4 de junio habrá elecciones en el estado de México –entidad con el mayor número de ciudadanos en lista nominal, la segunda entidad más importante que aporta recursos al PIB después de la Ciudad de México–, la que se ha calificado como la que será la madre de todas las batallas por el contexto

histórico al ser un estado en donde nunca ha habido alternancia política y durante noventa y tres años ha gobernado el PRI.

A pesar de que la Constitución local no refiere el derecho de los mexiquenses que radican en el extranjero para votar por la gubernatura, el Código Electoral sí, motivo por el cual desde 2017 la autoridad electoral local realizó, por primera ocasión, este ejercicio que tuvo los siguientes datos: 365 personas registradas en la lista nominal de electores residentes en el extranjero y la participación de 297 personas que sufragaron en aquella elección.

Actualmente el INE lleva a cabo, en coordinación con el Organismo Público Local de la entidad, mejor conocido como Instituto Electoral del Estado de México, los trabajos de promoción y difusión para que del 1º de septiembre al 10 de marzo de 2023, quienes quieran participar se credencialicen, es decir, obtengan su credencial para votar, pues será el instrumento con el que podrán ejercitar este derecho.

Bajo el *slogan*: “Mi INE es mi voz en México”, el reto es que los mexicanos, en este caso los mexiquenses residentes en el extranjero, participen y voten en las próximas elecciones. Hay datos que son importantes para el análisis y reflexión, por ejemplo, para las elecciones federales se observa que de 2006 a 2018 la ciudadanía mexiquense ha mostrado cada vez mayor interés en votar:

Sobres-voto recibidos en las elecciones federales	
2006	3,353
2012	4,391
2018	6,027

Fuente: datos obtenidos de la página del INE respecto de los sobres-voto recibidos en las elecciones federales

Se debe tener claridad en el impacto de una elección federal y una local, aunado a que la credencialización también ha aumentado en atención a los diversos trámites para los que la misma es solicitada. Las autoridades electorales tenemos un gran reto con etapas claras como la de credencialización e inscripción a la lista nominal [facultad del INE] para quienes cuenten con credencial para votar obtenida en México y con la vinculación que se hará con ciudadanía residente en el extranjero, confederaciones, organizaciones civiles organizadas y no organizadas, academia, autoridades consulares, medios de comunicación, redes sociales y digitales, así como instituciones educativas. El derecho al voto como derecho humano es solo una arista de la complejidad del tema de migración que también es obligatorio reflexionar

# Merecido homenaje

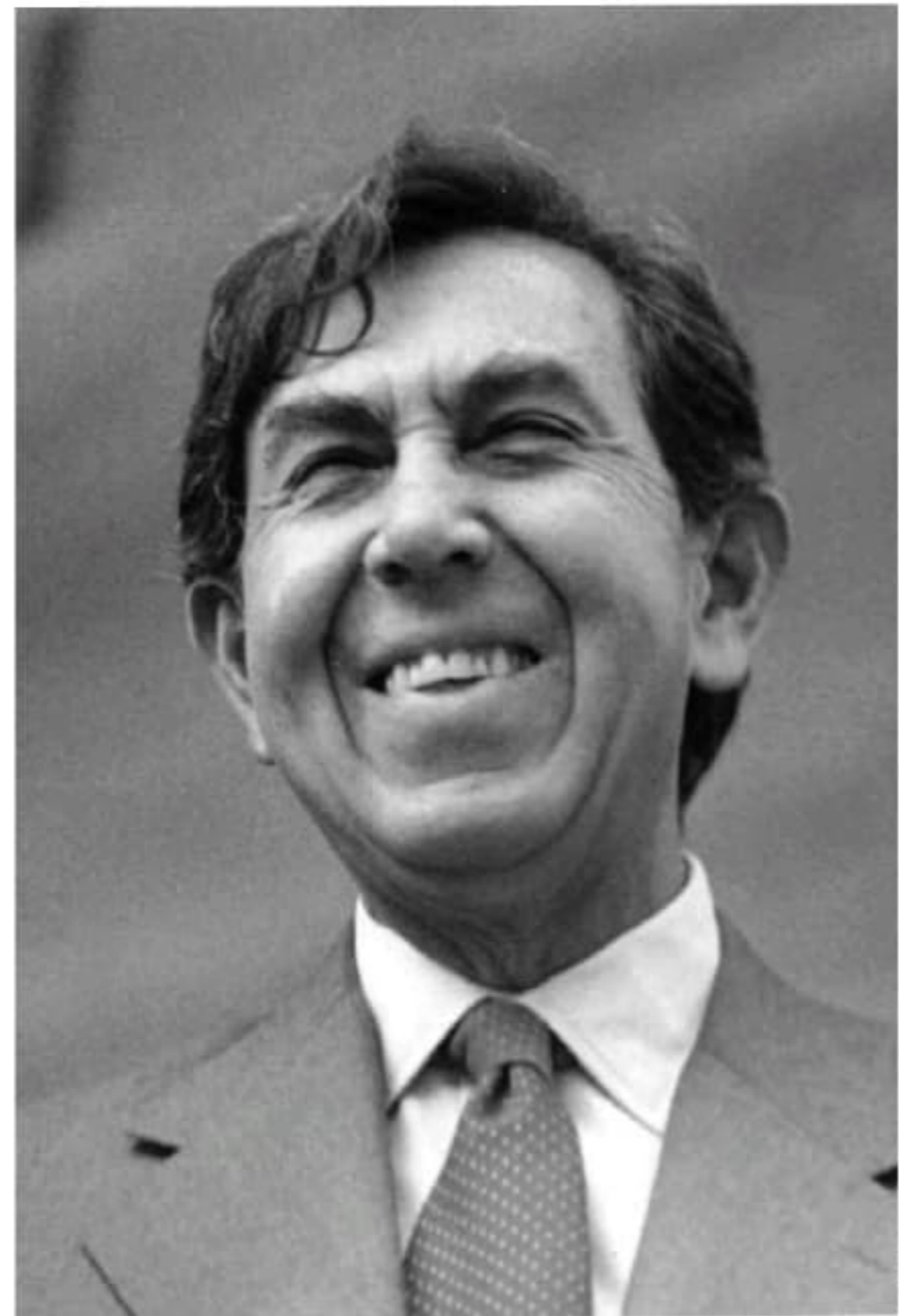
José Woldenberg\*

**D**e la larga, fructífera y ejemplar trayectoria del Ing. Cárdenas, que sería imposible siquiera esbozar en unos cuantos minutos, quisiera destacar tres episodios que me parecen significativos.

1) En 1986 nos enteramos de que en el PRI se estaba forjando una “Corriente Democrática” encabezada por el Ing. Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, que ponía el acento en dos grandes y estratégicos temas que incumbían no solo al entonces partido hegemónico, sino al país entero: a) la conducción de la política económica y b) los métodos de selección de los candidatos del PRI.

De la primera, afirmaban, se había distanciado de los anhelos originales de la Revolución Mexicana y era necesario un viraje para hacerse cargo de los rezagos y necesidades de la inmensa mayoría de la población; y de la segunda, reclamaban “impulsar la democratización de los procedimientos de participación y los mecanismos de decisión del partido”. No eran asuntos menores sino vitales para el futuro de aquel partido y de México.

Como sabemos, fueron desoídos e incluso minusvalorados, por lo cual rompieron con su partido y encontraron una plataforma de lanzamiento de la candidatura presidencial del Ing. Cárdenas en, primero, tres partidos (PPS, PARM y PFCRN) y luego en cuatro (se sumó el PMS). Esa coalición conocida como Frente Democrático Nacional tuvo dos importantes derivaciones para el futuro del país: develó, para aquellos que quisieran verlo, que México ya no podía ser encuadrado bajo el manto de un solo partido, una sola



Cuauhtémoc Cárdenas

ideología o un solo programa. Y también, de manera dramática, que el entramado normativo e institucio-

\* Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Texto para el homenaje que el diario *El Universal* organizó para el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas el 8 de septiembre de 2022.

nal en materia electoral no podía ofrecer garantías de imparcialidad. Era no solo un sistema faccioso sino fraudulento.

El Ing. Cárdenas fue la cabeza más visible de ese importante movimiento que significó sin duda un quiebre en la historia política del país.

2) El éxito electoral del FDN pudo ser efímero sin la visión de mediano y largo plazo del Ing. Cárdenas. Más allá del agudo conflicto postelectoral que suscitó la forma inescrupulosa en que se "contaron" los votos, el Ingeniero llamó a construir un nuevo partido político para que la fuerza e implantación de la ola que se había generado en las elecciones no se disolviera y contara con una organización permanente.

Sabemos que esa iniciativa logró que lo fundamental de la izquierda mexicana desembocara en ese esfuerzo organizativo y que los partidos que se negaron a incorporarse desaparecieron, por falta de apoyo, en las siguientes elecciones. El PRD, junto con el PRI y el PAN, se convirtió en uno de los referentes obligados de la vida política mexicana en los siguientes veinticinco años. No resultaba sencillo conjugar los diagnósticos, percepciones e iniciativas del colorido y diferenciado haz de agrupaciones y personas que concurrieron al PRD, pero sin duda la iniciativa del Ingeniero de construir un partido y un programa fue acertada para ofrecer un cauce organizativo e institucional a esa corriente y su diversidad.

3) El tercer episodio que quisiera recordar es la reacción del Ingeniero Cárdenas y el PRD frente al levantamiento zapatista. Aquella insurrección hizo que en no pocos reapareciera el encanto por la vía armada. Pero el 27 de enero de aquel año, ocho de los nueve candidatos presidenciales firmaron unos acuerdos y compromisos como una "contribución al proceso de paz". Fue una iniciativa conjunta, para darse garantías mutuas de que el proceso electoral en curso se desarrollaría de manera transparente e imparcial y para demostrar que la vía del quehacer público y pacífico estaba abierta y resultaba transitable. Y el Ingeniero y el PRD realizaron su mejor esfuerzo para que ello sucediera.

Fueron intensas jornadas de negociación y acuerdo para impedir un desenlace como el de 1988 y el conjunto de las fuerzas políticas del país lo logró. Se realizó una serie de reformas sobre la marcha, se tomaron acuerdos para reforzar la credibilidad de las elecciones y los tres principales candidatos efectuaron el primer debate televisado de nuestra historia que, sin duda, sirvió para asentar la idea de que la diversidad política podía, al mismo tiempo, convivir y competir de manera institucional y pacífica.

Si solo fuera por esos tres episodios, el Ing. Cárdenas ya tendría un lugar especial en la historia del país. Y reconocerlo es necesario dada la amnesia que suele recubrir nuestras relaciones políticas.

## II

La germinal e incipiente democracia mexicana tiene, el día de hoy, tareas pendientes que deberían ser atendidas si no queremos que nuestra vida política se degrade aún más. Tres grandes temas están a la vista: a) preservar y robustecer lo que se ha construido, b) tratar de revertir la violencia y la inseguridad, c) reactivar la economía y atender las profundas desigualdades y rezagos que modelan al país.

A) México fue capaz de construir una germinal democracia. Movilizaciones, agudos conflictos y ocho reformas político-electorales lograron forjar un entramado legal e institucional para que la diversidad política que palpita en el país pudiera expresarse, recrearse, coexistir y competir de manera pacífica. Nos hemos acostumbrado a que esa pluralidad esté presente en los cuerpos legislativos y que los cargos de gobierno sean hoy ocupados por ciudadanos adscritos a distintos partidos. Se escribe fácil, pero fueron necesarios esfuerzos de varias generaciones para contar con ese marco normativo-institucional.

El problema mayor, hay que decirlo, es que la presente administración no valora, a pesar de ser beneficiaria, lo edificado en materia electoral y política. Parece no comprender que para contar con elecciones limpias y equitativas es necesario una autoridad autónoma y cauces institucionales para encauzar los diferendos connaturales a la vida política. La iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia electoral resulta inadmisibles porque, de aprobarse, México retrocedería medio siglo. Se destruiría mucho de lo edificado para ofrecer garantías de imparcialidad, se reduciría el financiamiento público a los partidos para debilitarlos, se centralizarían los procesos como si no fuésemos una república federal, de tal suerte que, en ese renglón que hoy genera contiendas auténticas y legitimidad de gobiernos y legisladores, quizá volveríamos a los tiempos de las exclusiones, las tensiones y conflictos electorales.

Pero las nubes que empañan nuestra incipiente democracia no son solo las que tienen que ver con el universo electoral. La democracia supone un poder político regulado, fraccionado, vigilado y que genere mecanismos jurisdiccionales de protección para las personas y sus derechos. Pues bien, hay demasiadas evidencias que nos dicen que a la actual administración no le gustan esas prescripciones.

Desde la Presidencia se postula que la justicia está por encima de la ley, como si se pudiera impartir justicia a la manera del tribunal del Rey Salomón, y el titular del Ejecutivo parece vivir su relación con la Constitución y las leyes como si se tratara de un corsé que le impide hacer su capricho. Y en efecto, las normas están ahí para protegernos de un poder discrecional, volátil, antojadizo. El viejo apotegma que señala “que los ciudadanos podemos hacer todo aquello que la ley no nos prohíbe, pero la autoridad solo puede hacer aquello que expresamente le permite la ley”, parece no ser entendido por el titular del Ejecutivo.

Además, no se valora ni entiende la división de poderes. Da la impresión de que el presidente quisiera volver a edificar una relación de sumisión de los poderes constitucionales a los deseos del presidente y tampoco valora los mecanismos de vigilancia del poder público que se construyen desde dentro pero también desde fuera de las instituciones estatales. Así, se desprecian las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación, los reportajes de los medios no alineados, las sentencias de jueces independientes y las expresiones de partidos y agrupaciones civiles con puntos de vista diferentes a los del Ejecutivo. Quisiera equivocarme, pero si por el presidente fuera, viviríamos en un escenario en el que una sola voz mandaría.

De tal suerte que hoy es necesario defender mucho de lo construido, aunque por supuesto, en otro clima político, diversos eslabones se podrían ajustar o reformar.

**B)** No creo que exista una preocupación mayor, hoy por hoy, que la ola de violencia e inseguridad que ha coartado vidas y convertido a zonas del país en territorios controlados por grupos delincuenciales. La espiral de sangre y destrucción debe ser frenada para restablecer el orden constitucional y para permitir que la vida –toda– fluya.

Ante nuestra vista no solo se están erosionando los pilares del Estado mexicano, sino que una densa nube de miedo acompaña la existencia de millones de conciudadanos, convirtiendo su día a día en un universo de temores y recelos. Esa situación además tiene un componente corrosivo de la confianza en las instituciones de la república y por supuesto impide que se valoren algunos de los avances en el terreno democrático.

Se trata de un fenómeno que debería suscitar una política de Estado concurrente de las diversas fuerzas políticas y sociales del país para, de manera conjunta, enfrentar el reto. Por desgracia, y para beneficio de los grupos criminales, dicha política necesaria parece inexistente y es una zona de litigio (por lo menos

retórico) como si frente al tema no se jugara el futuro mismo de la nación.

Creo que el reto está demandando que el gobierno trascienda su monólogo impermeable y convoque a un gran acuerdo nacional contra la delincuencia organizada. Por supuesto, no se trataría de decretarlo, sino a través del diálogo, el intercambio de diagnósticos y propuestas, de la inclusión de diversos puntos de vista, producir una política de Estado digna de ese nombre. La pluralidad que modela al país podría hacer frente común, manteniendo en otros campos sus agudas diferencias, porque la marejada criminal no afecta a unos o a otros, sino al conjunto de la sociedad, y es imprescindible enfrentarla si no queremos perder todos.

**C)** Nuestra germinal democracia se reproduce en un contexto adverso. La economía no crece con suficiencia y las desigualdades y la pobreza parecen imbatibles. Ello hace que millones de conciudadanos vivan en condiciones de extrema pobreza, que las abismales desigualdades impidan un mínimo de cohesión social, y que nuestra convivencia esté recargada de tensiones y desconfianzas y que mucho de lo edificado para la convivencia y competencia de la diversidad, no sea apreciado.

Alguien podría decir que no se trata de asignaturas que competan a la democracia. Pero ese alguien se estaría equivocando de principio a fin. Porque los regímenes políticos no solo se aprecian o desprecian por los valores y principios que los ponen en pie, sino por las condiciones materiales y culturales en las que transcurre la vida de la mayoría. Y creo que el defecto que hoy existe en relación a políticos, partidos, congresos y gobiernos (sujetos e instituciones imprescindibles en un esquema democrático), proviene precisamente de esas fuentes.

Requerimos, más allá de la retórica, poner en el centro de las preocupaciones de la sociedad y de la sociedad política la cuestión social. Y no será con recetas simplistas como realmente se puedan revertir la pobreza y la desigualdad. Se necesita también abrir circuitos de deliberación para forjar un gran acuerdo nacional sobre esos temas, alimentado de nuestra propia experiencia y de la experiencia de otros países. Capaz de hacerse cargo de la complejidad del problema y de las muchas palancas que pueden ser activadas para lograr la reactivación de la economía y la atención a las necesidades de la población. Todo ello en un marco democrático, porque México es un país que no cabe más bajo el manto de un solo partido, y menos de una sola voz.

Termino con mi reconocimiento franco al Ing. Cárdenas y deseando que nuestro país pueda construir equidad social y fortalecer su democracia ◉

---

# La fiebre reformista

Karolina Gilas\*

**A** un año del inicio del proceso electoral de 2024, México está debatiendo –nuevamente– una posible reforma electoral. La idea de “perfeccionar” el sistema electoral sexenalmente se ha convertido en una especie de tradición en la política mexicana y, aunque en principio una revisión periódica de las normas pareciera un hábito saludable para una democracia, este caso parece ser más bien el reflejo de la fiebre reformista, una de tantas dolencias que aqueja a nuestra democracia.

Los planteamientos sobre el agotamiento del modelo construido en la década de los 90 y de los cambios profundos en el sistema electoral están, definitivamente, equivocados, mientras que las propuestas existentes no están dirigidas a resolver los problemas que la democracia mexicana tiene. Veamos los porqués.

## Equidad y Complejidad

Históricamente, las reformas han sido exigidas desde la oposición, desde el bloque perdedor que solía buscar en las reglas las razones de su derrota en las urnas. La identificación de posibles áreas grises, leves (o graves) inclinaciones de la cancha y otros desperfectos, ha llevado a un camino constante de reformas. Primero, seis cambios legislativos pavimentaron el camino para la instauración de las elecciones democráticas, culminando con la “última reforma” de 1996. Después, las cuatro reformas subsiguientes implicaron un par de cambios profundos (2007-2008 y 2014) y algunos otros ajustes menores (2002, 2017, 2020).

Este proceso de reformas permitió la celebración de elecciones democráticas: libres, competitivas y

equitativas, con certeza sobre las reglas de juego, pero incertidumbre sobre sus resultados. Sin embargo, la búsqueda de las reglas de la democracia y de la equidad en la contienda que desde la década de los años 90 se ha vuelto el eje de las reformas electorales, significaron un incremento en la complejidad de las normas. Cada reforma añadía reglas y prohibiciones –que los partidos políticos constantemente han buscado evitar– y, con ello, un crecimiento legislativo sin precedentes. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) incluía, en su última versión de 2008 y después de varias reformas, 394 artículos, mientras que el marco legal actual, que incluye a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) tiene, en conjunto, 590 artículos –1.5 veces más que la norma anterior. Comparando la extensión de las normas en relación con el número de palabras empleado, podemos notar que hemos pasado de 82 097 palabras en 2008, a 113 201 en 2022; es decir, la legislación incrementó su densidad en 36%.

A todo esto, habría que sumarle las normas reglamentarias (por ejemplo, el Reglamento de Elecciones), así como la jurisprudencia y criterios interpretativos adoptados a lo largo de los años por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). ¿El resultado? Un marco legal extenso, complejo, difícil de abarcar y comprender, no solo barroco, sino “churrigueresco”, en las palabras de Lorenzo Córdo-

---

\* FCPyS-UNAM, investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina [#ObservatorioReformas] y Red de Politólogas - #NoSinMujeres.



Julio Castro

va, consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE).

### ¿Modelo agotado?

Algunas justificaciones de las propuestas de reformas que han sido planteadas en los últimos meses apuntan a que este modelo está agotado, que no es ya más el idóneo para la articulación de las elecciones democráticas o, inclusive, que nunca había permitido tal resultado. La discusión con esta segunda aseveración —de la ausencia de las elecciones democráticas en México con posterioridad a la reforma de 1996— carece de sentido en un país donde el 62.27% de los comicios genera alternancia en el poder, tanto a nivel federal, estatal, como municipal.<sup>1</sup> Esto quiere decir que la ciudadanía decide, con alta frecuencia, cambiar el partido que gobierna en los municipios, estados y en el país, y que el sistema garantiza las condiciones de libertad y competencia para que estos cambios se materialicen.

Este solo dato —de alternancia en el poder en las dos terceras partes de los comicios que se celebran en el país— evidencia la viabilidad, efectividad y vigencia del modelo actual. Es más, los pilares de este modelo son simplemente fundamentos y requisitos indispensables para la celebración de elecciones democráticas: la autoridad electoral administrativa autónoma, el tribunal de justicia que revisa sus deci-

siones, la garantía del derecho a votar a través de la credencialización y vigilancia del padrón electoral, la participación directa de la ciudadanía en la recepción y conteo de los votos, el esquema de financiamiento y acceso a los medios de comunicación que garantiza el piso parejo para la competencia, la constante supervisión de los partidos de la toma de decisiones en la materia... ¿Acaso es posible renunciar a alguno de estos elementos sin perder la certeza y la confianza?

Finalmente, la voz de la ciudadanía también respalda la vigencia del modelo actual: de acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, el 59.6% de la población confía en el INE, por encima del 52.5% de quienes declaran su confianza en la figura presidencial o del 33% que señala confiar en las y los legisladores. En las palabras de Reyes Rodríguez, magistrado presidente del TEPJF, quien a inicios de septiembre hizo públicos los resultados de una encuesta de opinión realizada por el propio Tribunal, “solo 17% de los ciudadanos considera que el sistema funciona mal y requiere reformas de fondo”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Instituto Nacional Electoral, “México es una democracia porque existen las condiciones para que se dé una alternancia: Lorenzo Córdova”, 29 de agosto de 2022, <https://bit.ly/3RxgKNv>

<sup>2</sup> Martínez, Fabiola, “No desea la mayoría de mexicanos cambio del sistema electoral: TEPJF”, *La Jornada*, 9 de septiembre de 2022, <https://bit.ly/3qqE5Vm>

Los datos y las opiniones coinciden, entonces, en que el modelo electoral sigue vigente, es eficaz y garantiza la certidumbre de las reglas y, a la par, la incertidumbre de los resultados. Esto no significa que todo funciona a la perfección y no requiere mejoras o ajustes, sino que estos deben darse dentro del marco actual e, incluso en ocasiones, en otras áreas del funcionamiento del Estado y no en la arena electoral.

## Ajustes Pendientes

¿Qué mejoras podría requerir el sistema político y electoral mexicano? Entre los problemas chicos y grandes que se puede identificar, destacan tres ejes sobre los cuales es necesario abrir un debate público y buscar soluciones adecuadas y capaces de generar los resultados deseados dentro del sistema político y jurídico mexicano: la representación, el financiamiento y el sistema de partidos.

La representación política en nuestro país ha pasado en años recientes por cambios profundos, relacionados fundamentalmente con el reconocimiento del principio constitucional de la paridad. Como consecuencia, contamos con un Congreso federal y con congresos estatales integrados de manera paritaria, reconociendo la importancia de la representación descriptiva tanto para el simbolismo de la política como para sus resultados. Gracias al compromiso democrático de las autoridades electorales, se ha avanzado en la representación descriptiva de las personas indígenas y de otros grupos históricamente excluidos de los espacios de poder.

Sin embargo, estos avances resultan, todavía, insuficientes. Es indispensable abrir un debate sobre los mecanismos más idóneos y efectivos para garantizar que los poderes legislativos y ejecutivos de todos los niveles en nuestro país reflejen la diversidad de nuestra sociedad y articulen una representación verdaderamente diversa y plural.

Escuchamos frecuentemente que la democracia mexicana cuesta demasiado y que otras necesidades del Estado y de la sociedad deberían tener prioridad frente a estos gastos. En *Voz y Voto* ya se ha dicho que los costos del funcionamiento del sistema electoral mexicano no son tan altos como parecen (véase núm. 333) y que, además, son necesarios. Aun así, podemos y debemos repensar y discutir algunos elementos del modelo actual que genera altos costos, como, por ejemplo, los monitoreos de radio y televisión. El esquema de financiamiento a los partidos políticos también se debe revisar, no para eliminar el financiamiento público, pero sí para explorar otros esquemas de financiamiento, en particular a través de la desvinculación del otorgamiento de las preroga-

tivas del registro y otros esquemas de asignación de los recursos.

Los partidos mexicanos son, todavía, organizaciones cerradas, excluyentes y desvinculadas de la ciudadanía. Deberíamos abrir el debate sobre cómo promover los cambios que necesitan para volverse más democráticos, diversos y abiertos, para que puedan mejorar su relación con la sociedad y contribuir al fortalecimiento de nuestra democracia.

## No es el momento

Si el modelo actual sigue vigente y funcional para garantizar las elecciones democráticas, aunque, al mismo tiempo, podría beneficiarse de ciertos ajustes, la pregunta que queda es la de la temporalidad. ¿Es el momento para una reforma? La respuesta es simple y contundente: no. No es tiempo para reformar el sistema electoral, al menos por dos razones.

Primero, estamos a menos de un año del inicio de proceso electoral concurrente y, una vez más, de elecciones de enormes alcances y complejidad. En 2024, además de la renovación de los poderes federales (Ejecutivo y ambas cámaras del Legislativo), treinta de las treinta y dos entidades federativas renovarán a por lo menos uno de sus poderes estatales o municipales: habrá elecciones de las gubernaturas en nueve entidades (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Ciudad de México), de los congresos en veintisiete y de los ayuntamientos en veinticinco (1580 ayuntamientos, dieciséis alcaldías y veinticuatro juntas municipales). La complejidad organizativa de las elecciones de esas dimensiones requiere, primero, de un “ensayo” en las elecciones intermedias, especialmente si la reforma afectara de manera profunda las facultades de las autoridades electorales o, de plano, optara por la nacionalización de las elecciones. Las normas necesitan asentarse, las autoridades necesitan tiempo para aprender a funcionar bajo nuevos esquemas y los actores políticos deben conocer las reglas con suficiente antelación para poder ajustar su comportamiento a las nuevas exigencias.

Segundo, en las propuestas presentadas están ausentes los problemas reales que enfrenta el sistema electoral y político mexicano, en particular aquellos relativos a una representación plural e incluyente, a la intervención de las y los funcionarios públicos en las elecciones o al impacto de la inseguridad y crimen organizado en los comicios. La solución a estos problemas requiere, por un lado, de una discusión mucho más profunda, amplia y diversa que, con base en una reflexión profunda, conocimientos técnicos y experiencias comparadas, permita reconocer y hacer frente a las exclusiones históricas de importantes gru-





Julio Castro

pos –en particular los pueblos y comunidades indígenas– y articular soluciones institucionales que las reviertan. Por otro lado, algunos de esos problemas están en la cancha de otras autoridades y poderes del Estado, más allá de los alcances y capacidades de las instituciones electorales, y después de las décadas de reformas es tiempo de reconocerlo y debatirlo públicamente.

## Fiebre Reformista

Las propuestas de reformas presentadas en los últimos meses son reflejo de una fiebre reformista, de un deseo irreprimible de dejar una huella y moldear las instituciones conforme a las necesidades de ciertas fuerzas políticas y de una percepción de la fuerza de la ley. Esa fe en las modificaciones legales que puedan alterar las realidades, los intereses y el comportamiento de los actores políticos es un rasgo fuertemente presente en la política mexicana –y latinoamericana–, pero es una idea profundamente equivocada.

La propia ruta de las reformas da cuenta de ello, de cómo las normas y prohibiciones llegan a ser respondidas por nuevos intentos de darles la vuelta, de incumplir, de poner los intereses cortoplacistas fren-

te al respeto por el Estado de derecho, por las instituciones y por la democracia. Esa dinámica de cambiar las reglas –pensándolas siempre para los oponentes políticos– para después ignorarlas o violarlas a conveniencia es reflejo de una enfermedad del sistema político. Tiene razón Armando Maitret Hernández cuando señala que “la política mexicana adolece de demócratas dispuestos al *fair play*, y aunque cambien de institución o de reglas, no tardarán más que un proceso electoral en volver a desconfiar de todo y de todos. Y es que no se han dado cuenta –o no quieren hacerlo– de que el problema son sus malas prácticas, su desprecio por el Estado de derecho, su falta de respeto al árbitro, su falta de lealtad con el electorado”.<sup>3</sup>

Los decretos no funcionan para cambiar las actitudes, para lograr que las personas respeten la ley y la democracia, para que los principios y valores que declara nuestra Constitución se materialicen en nuestra cotidianidad. Lo que necesita la democracia mexicana no es una nueva reforma electoral: la democracia mexicana necesita demócratas ◉

<sup>3</sup> Maitret Hernández, Armando, “Otra reforma: ¿para qué?”, Blog #ObservatorioReformas en *Voz y Voto*, agosto de 2022, <https://bit.ly/3d1QOeb>

---

# Algo más

Rosa María Mirón Lince\*

**A** lo largo de casi cinco décadas en México hemos vivido un dilatado y escabroso proceso de transición basado fundamentalmente en transformaciones legales que han servido para estructurar un país más acorde a los principios y reglas comunes a los regímenes considerados democráticos.

La historia nos muestra que la ruta adoptada y el momento elegido, por lo menos en las ocho reformas más recientes, han sido razonablemente similares. Esto es, después de una elección general donde destacan los comicios presidenciales, siguió una etapa poselectoral que visibilizó una gama de problemas. Esos problemas en ocasiones evidenciaron la disfuncionalidad del marco normativo vigente, el desencanto del electorado, el reacomodo de las fuerzas políticas, la presencia de nuevos actores políticos, o hasta el cuestionamiento del desempeño de la autoridad electoral.

La historia nos sigue contando que, en el pasado, una vez cerrado el capítulo electoral, las fuerzas políticas se abocaron al diseño de una legislación que se adecuara a, y regulara, las nuevas condiciones de la competencia electoral. Ello se daba en un escenario donde las oposiciones presionaban al partido en el gobierno para lograr un marco acorde a las condiciones vigentes entonces.

Solíamos observar entre ellos voluntad de diálogo y una serie de negociaciones y acuerdos que finalmente se concretaban en una reforma que daba lugar a una nueva fase del desarrollo democrático, la cual se ponía en práctica en las siguientes elecciones intermedias a nivel federal.

Lo que hoy vivimos no tiene nada que ver con el pasado. Como sacada de la chistera, sin que las fuer-

zas políticas ni sociales la demandaran, en abril el presidente hizo pública una iniciativa de reforma político electoral mediante la cual pretende transformar por completo el entramado comicial de nuestro país.

De esa fecha para acá somos muchos los mexicanos que nos hemos unido a una amplia reflexión colectiva sobre las posibilidades y consecuencias de dicha reforma. Un sinnúmero de ideas y propuestas de cambio aparecen en el foro público. Sin embargo, tengo para mí que el momento resulta inoportuno, por lo que la cavilación se puede orientar hacia las intenciones.

Es bien sabido que el proceso electoral de 2024 para renovar la Presidencia y la totalidad del Congreso empieza a finales del próximo año, y que por mandato constitucional los cambios a la legislación solo pueden ser introducidos por lo menos con seis meses de antelación. Esta agenda impone entonces una urgencia innecesaria y temeraria para modificar la legislación electoral que, además, tendría su primera prueba de fuego precisamente en las próximas elecciones presidenciales que sucederán junto con la de las senadurías y diputaciones federales, además de nueve gubernaturas, veintisiete congresos locales, 1580 ayuntamientos, dieciséis alcaldías y veinticuatro juntas municipales.

En esa tesitura el propósito esencial del presidente y su partido pareciera estar muy lejos de lo que la sensatez recomienda y, sobre todo, de lo pertinente. La instrumentación de una reforma electoral en estos momentos, promovida desde y para el presidente, solo podría resultar en la imposición de una voluntad personal con resultados nefastos para la democracia en el país.

---

\* Profesora-investigadora de la UNAM. Red de Politólogas.

Algunos partidos de oposición han presentado sus iniciativas de reforma electoral pero más como reacción con la intención de no quedarse al margen de los hechos, pero me parece que con bien poca intención de lograr cambios sustantivos. Y menos aún con el propósito de lograr acuerdos conjuntos que permitan instrumentar modificaciones por consenso.

La línea de investigación "Democracias, actores de la representación e instituciones políticas" del Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, elaboró un cuadro sintético que incluye las propuestas de reformas electorales del PAN, PRI, PVEM, PT y la propia iniciativa gubernamental.

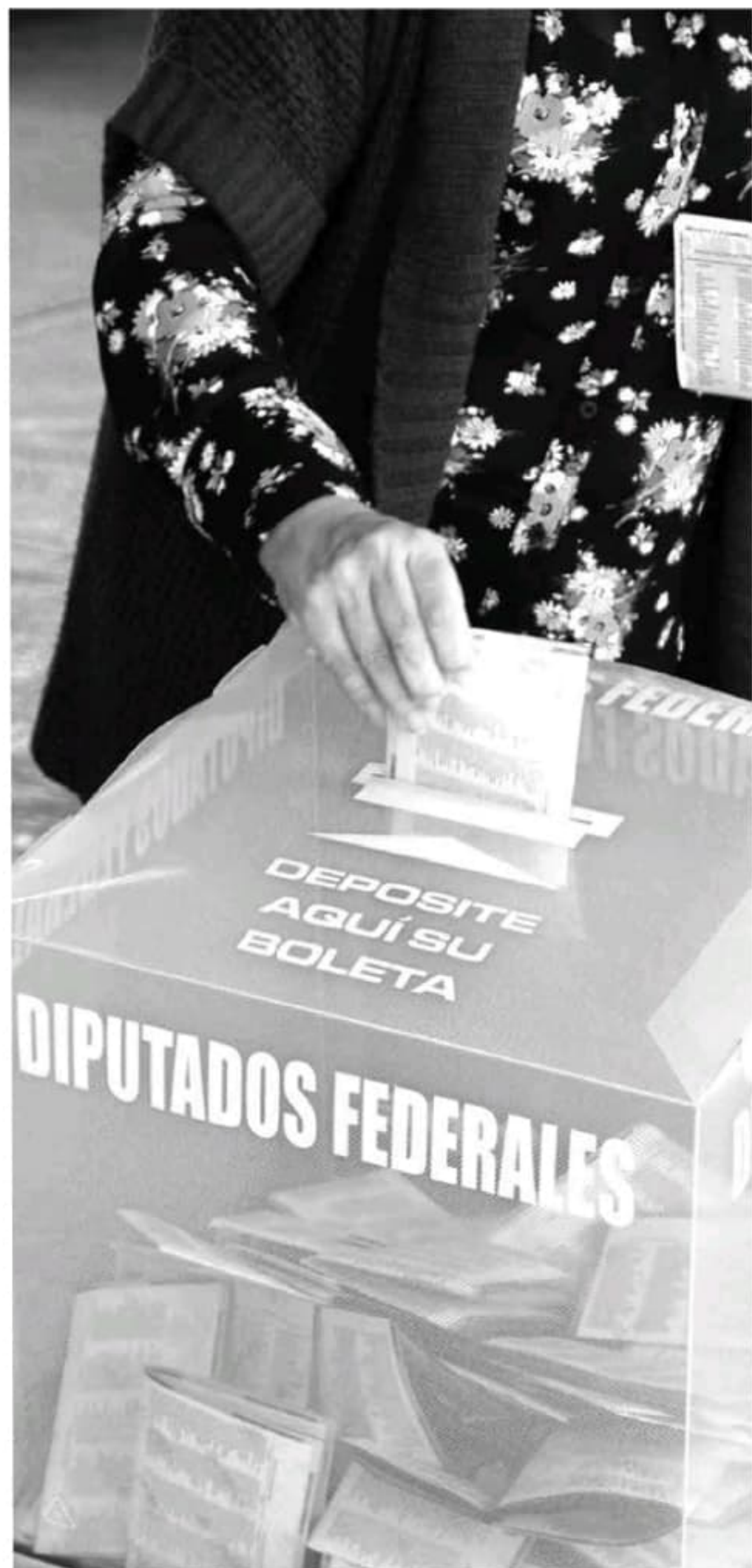
Una mirada rápida a esta síntesis hace evidente que las propuestas muestran que se trata de un diálogo de sordos en donde ninguno de los actores pretende integrar un solo documento. Los puntos más relevantes de cada propuesta son distintos; de hecho, no hay coincidencia de todos los partidos en ningún tema.

Así, destaca en primer término que en la propuesta lopezobradorista lo más relevante es la transformación del INE, el cual no solo cambiaría su nombre para convertirse en INEC, sino que sería sometido a cambios profundos que pondrían en riesgo su desempeño tal como lo hemos conocido hasta ahora.

Su consejo general sería reducido de once a siete consejeros; se eliminarían los representantes del poder legislativo del propio consejo general y solo permanecerían los de los partidos políticos; las personas consejeras ocuparían sus cargos por seis años y no por nueve como ahora, además de que las renovaciones del órgano de dirección serían en su totalidad y no escalonadas como hoy día; los OPL y los tribunales locales desaparecerían; la designación de las personas magistradas electorales sería a través del voto de la ciudadanía; y, en el caso de las personas consejeras electorales, serían electas por voto universal y secreto a partir de la postulación de veinte candidaturas por los distintos poderes.

Este tema no es siquiera mencionado en las propuestas del PAN ni del PVEM. En el caso del PRI se sugiere la nacionalización de todos los comicios, lo que significa que el INE asumiría la organización total de los procesos federales y locales del país, implicando la desaparición de los OPL. Para el nombramiento de las personas consejeras electorales se propone preservar el proceso actual de convocatoria, registro y evaluación de los aspirantes, pero transfiriendo la decisión final de su elección desde los partidos hacia un método de insaculación. Con relación a las autoridades jurisdiccionales, el Revolucionario Institucional plantea la desaparición de los tribunales estatales para concentrar la justicia electoral en un solo órgano.

La propuesta del PT, por su parte, coincide en la desaparición de los tribunales locales para incorpo-



César Mata

rarlos al TEPJF y por lo que se refiere a la designación de las personas consejeras esboza la sustitución del comité técnico que evalúa a los aspirantes por un órgano político integrado por los grupos parlamentarios, avalado por la JUCOPO, que propondría las ternas.

Con relación al financiamiento público, el tema es abordado en las propuestas del gobierno y del PRI, con los siguientes matices. La primera propone eliminar por completo el financiamiento público ordinario para que éste pase a ser exclusivamente privado. El PT plantea ampliar los montos de financiamiento privado mediante una reducción paulatina del público

hasta llegar, en tres años, al 30% para sustituirlo parcialmente.

La cuestión de la nulidad de las elecciones es abordada solo en las iniciativas del PAN y del PRI. En la propuesta panista se prevé que pueda declararse nula la elección en caso de intervención, involucramiento, actos de intimidación, amenazas, e influencia de personas pertenecientes a grupos criminales, con el fin de influir en el resultado final de una elección, para beneficio de una candidatura o perjuicio de otra o que haya afectado de manera sustancial la equidad en la contienda.

La propuesta priista no sugiere explícitamente la anulación de las elecciones por participación del crimen organizado, pero sí plantea la creación de un sistema nacional de protección electoral dentro del sistema nacional de seguridad pública, así como la creación de un consejo integrado por el gabinete de seguridad, autoridades fiscales, la Fiscalía General de la República, el INE y los gobernadores. De igual modo, sugiere anular las candidaturas a las que se les comprueben nexos con el crimen organizado.

La representación política y la integración del Congreso es una cuestión abordada por Morena, el PAN y el PRI. Los primeros proponen reducir el número de diputados de 500 a 300, todos de representación proporcional y el número de senadores bajarlo de 128 a 96, eliminando los escaños de representación proporcional. El PRI también propone reducir el número de diputados de 500 a 300, los cuales se dividirían por mitades entre los de mayoría relativa y los de representación proporcional. Para el Senado presenta una propuesta similar a la de Morena.

El PAN propone moderar la sobrerrepresentación en el Legislativo, por lo que plantean que ningún partido político tenga una cantidad de diputados que exceda en más de cuatro puntos su porcentaje de votación recibida, excepto en el caso de triunfos uninominales. En este punto coincide con el PRI. El PAN también sugiere la creación de una lista B para las candidaturas plurinominales donde los mejores perdedores tengan la posibilidad de obtener una curul.

El voto electrónico es propuesto por todos los partidos aquí considerados, excepto por el PVEM, pero no es desarrollado más que por el PAN en el formato de urnas electrónicas. El blanquiazul sostiene la viabilidad del voto electrónico para los comicios tanto federales como locales. Para instrumentarlo propone que, después de haber verificado su voto en pantalla, el elector reciba en papel impreso un testigo de su sufragio que contenga la información relativa a la casilla donde lo emitió y éste sea depositado en una urna.

El PAN y el PT apoyan el restablecimiento de las candidaturas comunes. En la propuesta del PT no está desarrollado el asunto. La panista, considera esta

figura como producto del acuerdo entre dos o más partidos; considera que su viabilidad se sostiene en el compromiso de varias fuerzas políticas que mantengan dichos vínculos más allá de los comicios para llegar a trascender en las agendas legislativas y de gobierno en caso de resultar ganadores.

Hay algunos ítems que solo se encuentran en una de las propuestas. Así, por ejemplo, únicamente el PT propone eliminar la suspensión de derechos políticos a las personas en prisión preventiva; evitar que algún grupo parlamentario sea excluido de la comisión permanente si es el caso de contar con representación en al menos una de las cámaras.

El tema de la reelección solo se encuentra en la iniciativa del PT donde se precisa que si perdiera el registro el partido por el que fue electo un representante, la postulación para la reelección pudiera hacerse por otro partido aun cuando no sea militante; también que, en el caso de postulación por una coalición, para la reelección sea suficiente con que uno de los partidos integrantes lo postule de nueva cuenta; y que la reelección municipal sea en el mismo ayuntamiento.

La idea de la segunda vuelta electoral aparece en las propuestas del PAN y del PT, donde el triunfo tendría que ser por más del 50% en la primera ronda y, de no lograrse, solo los dos candidatos más votados contenderían en una segunda ocasión.

Únicamente el PRI propone la instauración de una vicepresidencia, electa en la misma fórmula que la Presidencia. El vicepresidente tendría voz, pero no voto en el Senado.

Solo el texto del PT muestra interés explícito por introducir cambios en el lenguaje incluyente y la paridad de género. En este punto sostiene que la paridad debe respetarse en las modalidades vertical, horizontal y transversal en los cargos de nombramiento político en el Poder Judicial, en la integración de los órganos autónomos, en la postulación de candidaturas unipersonales a gubernaturas, cargos de elección por mayoría relativa y representación en todos los niveles de gobierno. Propone también incluir acciones afirmativas en la Constitución a fin de lograr la incorporación de grupos en situación de vulnerabilidad, respetando la paridad y la autodeterminación de los partidos.

Como se puede observar en este texto, son muy pocos los temas que resultan de interés compartido entre los partidos. Se trata de asuntos que responden a las agendas particulares de los distintos institutos políticos y cuyos planteamientos más bien parecen hechos a fin de posicionarse ante la ciudadanía y no tanto para discutirlos, negociarlos y llegar a acuerdos. En estas circunstancias parece ser que tienen poco que ver con un proyecto de largo plazo y más con decisiones pragmáticas ◉

# Fortalecimiento ciudadano

María del Mar Trejo Pérez\*



Aspecto de un panel del Foro de ciudadanía y democracia participativa

**L**os institutos electorales estatales, también conocidos como Organismos Públicos Locales (OPL), son instancias ciudadanas que no solo atienden todo lo relacionado con la materia electoral. Los OPL tienen como fin contribuir al desarrollo de la vida democrática en cada estado, incluyendo la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos de su localidad, por lo que están facultados para intervenir y llevar la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local (Apartado C de la Base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Cada entidad federativa tiene sus propias características políticas y socioeconómicas, por lo que la forma de participación de la ciudadanía de cada estado es distinta una de otra. Los problemas que existen son propios de cada contexto, e incluso se puede apreciar la diferencia entre un municipio urbano y uno netamente rural, entre una colonia y otra. Los

OPL tienen la ventaja de interactuar activamente en el entorno estatal y municipal, lo que les permite poder implementar mecanismos para detectar las necesidades democráticas de la ciudadanía de su estado.

Yucatán se ha caracterizado a nivel nacional por ser una entidad federativa cuya ciudadanía es de las más participativas en los comicios electorales. El civismo que la ciudadanía yucateca demuestra en cada ejercicio democrático es encomiable, ya que aprovecha cualquier espacio en donde pueda expresar su opinión y toma de decisiones. Esta copiosa participación se ha visto mayormente en los municipios rurales que en los urbanos.

En cuanto a la denominada democracia directa, desde el 22 de enero de 2007 se encuentra en vigor la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa popular en el Estado de Yucatán. Esta ley establece el derecho ciudadano

\* Consejera electoral y presidenta de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

a la información anticipada de los asuntos, políticas, normas y obras públicas que son trascendentes para la ciudadanía, con el objeto de que pueda emitir su opinión en las jornadas de consulta. Asimismo, la ciudadanía yucateca puede presentar iniciativas populares. Quien se encarga de la organización de estos mecanismos de participación ciudadana es el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán (IEPAC).

Ahora bien, desde la publicación de la Ley de Participación Ciudadana, el IEPAC ha recibido ocho solicitudes para la celebración de plebiscitos, de los cuales, cinco cumplieron los requisitos señalados en la ley y solo tres culminaron su proceso, cuyos resultados fueron vinculatorios. Por último, el IEPAC ha recibido tres iniciativas populares, las cuales cumplieron con los requisitos legales.

Sin embargo, si bien es cierto que el plebiscito es el mecanismo de participación más utilizado por la ciudadanía yucateca, las ocho solicitudes recibidas por el IEPAC fueron hechas por la ciudadanía de siete de los 106 municipios que integran al estado solo para asuntos que incidían en su respectiva comunidad. Ante este panorama que se observa en el contexto yucateco relacionado con la democracia directa, y con el objeto de propiciar en la ciudadanía el análisis, el intercambio de ideas y las propuestas de acción que pudiesen contribuir al impulso y el fortalecimiento de la democracia participativa en Yucatán, el IEPAC organizó el “Foro de Ciudadanía y Democracia Participativa”, celebrándose en la ciudad de Mérida los días 23 y 24 de agosto de 2022.

Los ejes temáticos que orientaron el trabajo de esos dos días fueron los siguientes: necesidades ciudadanas para fortalecer y garantizar la participación en los asuntos públicos del estado; diagnóstico ciudadano sobre el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular; así como los nuevos mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia, participando un total de 104 personas de organizaciones de la sociedad civil. Hay que destacar que para cada eje temático se contó con la participación de expertos y especialistas de diversos sectores.

En estas mesas de trabajo se dialogó sobre el impacto social y político de la participación ciudadana en asuntos públicos en los niveles estatal y municipal, respectivamente; se visibilizaron las fortalezas y áreas de oportunidad de los mecanismos de participación ciudadana regulados por la ley de la materia; así como se analizaron los diversos mecanismos de participación ciudadana que pudiesen implementarse en el estado y en los municipios. Las principales conclusiones que se obtuvieron en las mesas de trabajo fueron las siguientes:

1. Se detectó la necesidad de que la ciudadanía se involucre más en la participación a través de los

instrumentos de democracia directa, por lo que es necesario que la información sea oportuna y veraz; que se forme mediante la educación cívica recibiendo una orientación eficaz por parte del IEPAC, incorporando a las comunidades indígenas y a aquellos grupos en situación de vulnerabilidad; que la participación sea apartidista, con el objeto de evitar polarizaciones políticas.

2. Reformar la Ley de Participación Ciudadana vigente: que nivele la democracia participativa con la representativa, sea redactada en lenguaje ciudadano, que incluya la necesidad de la aplicación de recursos en los mecanismos de participación ciudadana, además de que deben replantearse los requisitos para solicitar una consulta plebiscitaria o de referéndum, como lo es el porcentaje de firmas, e implementando el uso de la tecnología en los procedimientos de participación ciudadana.
3. Incorporar mecanismos de participación ciudadana como los comités vecinales, las consultas indígenas y el presupuesto participativo, entre otros.

Estos resultados son, en conjunto, una muestra del trabajo realizado por los OPL para propiciar la democracia directa en su entidad federativa. Los institutos electorales estatales diagnostican las necesidades ciudadanas al organizar este tipo de eventos que han permitido a los OPL formular propuestas e implementar acciones que, de manera efectiva, potencialicen la participación ciudadana a nivel estatal y municipal.

Es urgente recuperar el sentido y la práctica de la democracia con iniciativas que posibiliten alcanzar verdaderos procesos que promuevan el diálogo, el debate y la participación ciudadana para generar reflexión y acciones en torno a las dinámicas políticas y sociales en democracia. Estas propuestas deben basarse en la construcción de una cultura democrática que conjunte una diversidad de ideas, visiones y prácticas, como requisito indispensable para redimensionar el entorno democrático. La educación cívica es el pilar para la construcción de esa ciudadanía.

La desaparición de los OPL acarrearía que se mida con la misma vara los contextos democráticos de la ciudadanía en cada una de las treinta y dos entidades federativas del país. Los OPL son necesarios para propiciar la participación ciudadana de acuerdo a las características y necesidades que se desarrollan en los estados y municipios. La democracia se construye desde lo local, por lo que la participación activa de la ciudadanía debe basarse en el entorno donde interactúa. Tratar este asunto desde un punto de vista centralista le resta puntos a la democracia y cohibe el empoderamiento ciudadano. En resumen, los OPL son un elemento valioso en el sistema democrático del país. ◉